DÉTERMINATION DES CONTRAINTES DE NATURE ANTHROPIQUE

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mars 1994

Ce document a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Recherche et rédaction :

David Belgue
Alain Caron

Collaboration spéciale :

Christine Caron
Me André Langlois

Assistance technique :

Bertrand Lavoie
Réjean L'Heureux

Remerciements

Plusieurs personnes ont contribué à étoffer le présent document. Nous voudrions les remercier chaleureusement de cette précieuse collaboration.

Il s'agit des personnes suivantes :

Pour le ministère de l'Environnement et de la Faune :
M. Normand Boulianne, Direction des activités municipales en environnement.
Mme. Guylaine Dubé et M. Michel Patoine, Direction du milieu agricole et du contrôle des pesticides.
M. Pierre Walsh et M. Richard Leduc, Direction de l'expertise scientifique.
M. Jean Pierre Trépanier. Direction des évaluations environnementales.

Pour le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation :
M. Michel Gonthier, Direction du développement régional.

Pour l'Union des producteurs agricoles :
Mme. Claire Binet, Recherches et politiques agricoles.

Pour le ministère des Transports :
Mme. Line Gamache, Direction de la planification.

Pour Hydro Québec :
Mme. Carole Brunet, Vice-Présidence aux collectivités et aux affaires autochtones.

Pour le ministère de la Santé et des Services Sociaux :
Mme. Michèle Bélanger, Service prévention et protection de la santé publique.

ANTHROPIQUE : **Éléments de composition du grec *anthrôpos* <<homme>>.**

Référence : Petit Robert

Table des matières

Page

Introduction 9

1. Définition 13

1.1 Types de contraintes 13

1.2 Réduction de la contrainte à la source 14

1.3 Nature de la contrainte 18

1.4 Quand une contrainte est-elle majeure? 19

2. Détermination des immeubles ou activités pouvant être sources de contraintes majeures 23

1re étape :
Inventaire des sources potentielles de contraintes majeures 29

2e étape :
Estimation de l'importance de la contrainte 32

3e étape :
Évaluation de l'acceptabilité sociale de la contrainte 36

4e étape :
Détermination d'un cadre réglementaire pour l'occupation du sol à proximité d'une source de contraintes majeures 41

3. Approche réglementaire et intégration des dispositions dans les règlements d'urbanisme 43

3.1 Réglementation en fonction de la proximité 43

3.2 Dispositions réglementaires en fonction de la délimitation territoriale 45

3.3 Superposition à la réglementation par zone 45

3.4 Complémentarité avec l'article 124 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* 47

3.5 Incidences juridiques et financières 48

4. Intégration au schéma d'aménagement 51

4.1 Structure de présentation 51

4.2 Formulation 52

4.3 Règle de conformité 53

4.4 Contrôle intérimaire 54

5. Rôle et utilité 57

Annexe 1
Pouvoirs des municipalités en matière de détermination des contraintes de nature anthropique 61

Annexe 2
Pouvoirs des municipalités en matière ce contrôle des nuisances et des matières dangereuses 63

Bibliographie 65

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

Article 5, premier alinéa
paragraphe 5°

Un schéma d'aménagement **doit**, à l'égard du territoire de la MRC :

déterminer, lorsqu'elles existent ou que leur mise en place est projetée, les voies de circulation dont la présence, actuelle ou projetée, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

Article 6, premier alinéa
paragraphe 4°

Un schéma d'aménagement **peut**, à l'égard du territoire de la MRC :

déterminer les immeubles, autres que les voies de circulation déterminées conformément au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 5, et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

INTRODUCTION

L'absence de planification des interventions sur le territoire engendre souvent des conflits parmi les diverses utilisations du sol, empêchant même certaines activités essentielles au bon fonctionnement de la collectivité.

À titre d'exemple, certains sites industriels, d'extraction de granulats ou établissements d'élevage initialement implantés dans des zones relativement peu habitées ont vu progressivement croître l'urbanisation à leurs abords. En l'absence de planification, cette croissance de l'urbanisation a contribué à créer des conflits entre différents usages du sol et des situations où des populations importantes étaient exposées à des nuisances et des risques d'accidents majeurs. Dès lors, comment faire pour réduire ces nuisances et ces risques par rapport à la population avoisinante, tout en permettant le plein développement et l'essor de ces activités au profit de la collectivité elle-même?

Accepter de nouvelles habitations ou de nouveaux établissements recevant du public à proximité immédiate d'activités générant des nuisances ou des risques revient plus souvent qu'autrement à interdire le développement de ces activités et à s'orienter vers leur transfert ou leur fermeture. Le même phénomène peut se produire autour des voies de circulation importante, et notamment d'autoroutes où le rapprochement d'activités urbaines peut occasionner des plaintes relatives au bruit et même des demandes de construction de talus ou de murs anti-bruit.

Déjà, les schémas d'aménagement doivent identifier les zones assujetties à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, comme une zone d'inondation, d'érosion ou de glissement de terrain.

Toutefois, il n'y a pas que les éléments d'origine naturelle qui peuvent causer des contraintes pour l'utilisation du sol à proximité et menacer la sécurité, la santé ou le bien-être des personnes. Un accident technologique majeur, par exemple, pourrait avoir des répercussions désastreuses sur la sécurité et la santé publiques s'il se produisait à proximité d'un milieu résidentiel dense.

Si l'on ne peut éliminer complètement la probabilité qu'une inondation survienne, on ne peut pas également supprimer entièrement celle qu'un dépôt de gaz explose. On doit pourtant réduire les effets d'un tel événement, en aval, par la mise au point de plans d'intervention d'urgence; en amont, on doit tenir compte du risque dans les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Une meilleure planification de l'aménagement du territoire devrait permettre de prévenir ces impacts négatifs sur les personnes et les biens, tout en assurant la poursuite des activités en place ou prévues.

Les modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* le premier mai 1993, ont introduit de nouveaux pouvoirs habilitants en matière de contrôle qui autorisent dorénavant les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines à déterminer, à l'intérieur du schéma d'aménagement,

les activités humaines (d'où le terme anthropique) qui génèrent des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité (annexe 1).

Ces instances pourront ainsi déterminer les usages, constructions, équipements, infrastructures et ouvrages dont la présence ou l'exercice dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général des citoyens.

Pour les voies de circulation générant de telles contraintes, la municipalité régionale de comté ou la communauté urbaine devra obligatoirement les désigner comme sources de contraintes dans son schéma d'aménagement. Pour les autres immeubles et activités, cette désignation demeure facultative.

La Loi prévoit également d'inscrire au document complémentaire du schéma d'aménagement des règles minimales relatives à ces contraintes (ex. : des normes minimales en matière de zonage et de lotissement, des standards de performance).

La détermination des règles minimales est obligatoire dans le cas où l'on identifie des voies de circulation comme sources de contraintes, alors qu'elle demeure facultative dans le cas des sources de contraintes engendrées par d'autres types d'immeubles ou d'activités.

Lorsque le schéma d'aménagement identifiera des sources de contraintes de nature anthropique ainsi que des règles minimales, les municipalités devront assurer leur mise en oeuvre par le processus de la conformité.

Par ailleurs, les municipalités locales, tout comme les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines par le biais du contrôle intérimaire, pourront de leur propre chef régir ou prohiber par le biais du règlement de zonage et de lotissement les usages du sol, constructions, ouvrages ou opérations cadastrales à proximité d'un immeuble ou d'une activité qui constitue une source de contraintes majeures.

Il est fondamental de souligner que ces nouvelles dispositions ne visent pas la "réglementation" de ces immeubles ou activités. Les objets de la réglementation ou de la prohibition demeurent plutôt les usages et les constructions à proximité de la source de contraintes. Dans cette optique, l'approche préconisée devrait permettre une plus grande protection de la source elle-même.

Par conséquent, la prise en considération des sources de contraintes de nature anthropique dans la démarche de planification de l'aménagement du territoire ainsi que dans la réglementation d'urbanisme devrait aider à éviter l'empiétement ou le rapprochement d'usages ou de constructions compromettant les possibilités d'exploitation ou d'agrandissement d'immeubles ou d'activités identifiées comme telles. La détermination des sources de contraintes de nature anthropique est un processus de décision au cas par cas.

Par exemple, l'introduction de cette nouvelle composante dans les schémas d'aménagement et les règlements d'urbanisme pourrait contribuer au maintien et à l'essor d'activités industrielles ou agricoles importantes pour l'économie locale et régionale, tout en évitant des conflits entre de tels usages et leur voisinage.

Le présent document devrait aider les personnes intéressées à prendre en considération les sources de contraintes de nature anthropique dans la démarche de planification de l'aménagement du territoire ainsi que dans la réglementation d'urbanisme. Le document aborde en premier lieu la "définition" de ce que l'on entend par "contraintes majeures". Il s'intéresse ensuite à la "démarche analytique" suggérée pour déterminer les immeubles et activités pouvant être sources de contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité. Puis il traite de l'approche réglementaire et de l'intégration des dispositions dans les règlements d'urbanisme et le schéma d'aménagement. Le document conclut sur le rôle et l'utilité de déterminer les contraintes de nature anthropique.

1. DÉFINITION

Les premières questions que l'on doit se poser afin de circonscrire la définition de "contraintes majeures" sont les suivantes :

- quand y a-t-il contrainte pour l'occupation du sol à proximité d'un immeuble ou d'une activité humaine?

- quand une telle contrainte est-elle majeure?

Il y a contrainte à l'utilisation du sol à proximité lorsque l'impact découlant de la présence d'un usage, d'une construction, d'un équipement, d'une infrastructure, d'un ouvrage quelconque ou d'une voie de circulation est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à la santé des individus, de même qu'à leur confort et à l'intégrité de leurs biens.

1.1 TYPES DE CONTRAINTES

On peut identifier deux types de contraintes pour l'occupation du sol à proximité d'un immeuble ou d'une activité humaine, soit :

- une "nuisance" tellement importante que son impact, à une certaine distance de la source, sur le bien-être des citoyens, sur leur santé et même leur sécurité, entraîne un dommage excessif, permanent et continu (il ne s'agit pas ici d'inconvénients ou de désagréments temporaires, momentanés);

- un "risque" à la sécurité ou à la santé des citoyens lorsqu'un danger d'accident ayant des conséquences graves est présent.

La nuisance

Le terme nuisance se définit comme un ensemble de facteurs d'origine technique ou sociale qui rendent la vie malsaine ou pénible, soit par la nature même d'un immeuble ou d'une activité, soit par leur usage abusif qu'on en fait. Ces facteurs de nuisance correspondent aux différentes caractéristiques de la source qui dans certains cas, peuvent constituer, une menace sérieuse pour le bien-être général.

Ceux-ci prennent plusieurs formes. Il peut s'agir notamment:

- d'émanations continues immédiatement gênantes ou perceptibles par l'être humain (fumée, poussière, odeur, vapeur, gaz, radiation) ou, qui, insidieusement, auront des effets à moyen et long terme;

- d'un niveau de bruit incommodant par sa fréquence, sa durée et, surtout, son intensité.

Par exemple, une carrière ou une sablière, malgré qu'elle soit déjà largement régie par les règlements et politiques adoptés par le ministère de l'Environnement et de la Faune, peut générer suffisamment de répercussions (circulation intense de véhicules lourds, bruit persistant, poussière) pour être incompatible avec certains usages sensibles. Elle peut donc être considérée, selon sa localisation actuelle ou prévue, comme étant une source de contraintes pour l'occupation du sol à proximité.

Le risque

En ce qui concerne le risque, le terme désigne un danger éventuel plus ou moins prévisible, comme l'éventualité d'un événement ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage.

Par conséquent, une contrainte pour l'occupation du sol peut provenir d'une source potentielle d'accident plus ou moins probable (un événement tel qu'une explosion majeure), mais possible. Lorsqu'il se manifeste, l'accident entraîne par son ampleur des conséquences néfastes pour la collectivité (la mort de personnes, une atteinte à leur intégrité physique, des dommages étendus aux biens).

Ainsi, la notion de risque inclut à la fois la probabilité que se produise un tel événement de même que l'envergure des conséquences. À titre d'exemple, un événement peu probable mais catastrophique tel un accident dans une centrale nucléaire, peut s'avérer un risque moins élevé que des fuites accidentelles à répétition de gaz toxique d'une industrie pétrochimique.

Les activités industrielles faisant intervenir ou susceptibles de produire une ou plusieurs substances dangereuses de nature à présenter des risques d'accidents majeurs constituent des activités humaines que l'on peut d'ores et déjà considérer comme étant susceptibles d'entraîner des contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité. Il en est de même pour les activités d'entreposage et de traitement de matières et de résidus dangereux. En effet, depuis certains accidents majeurs récents, le public soulève des appréhensions grandissantes à propos de l'effet de certains produits industriels, de leur transport et des risques technologiques et toxicologiques qui s'y rattachent.

1.2 RÉDUCTION DE LA CONTRAINTE À LA SOURCE

Évidemment, il est propice, et même obligatoire dans certains cas, de rechercher des solutions pour réduire à la source les impacts négatifs que peut avoir sur l'environnement et les personnes la présence de certains immeubles ou l'exercice de certaines activités humaines.

Le ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec de même que les autorités locales et régionales interviennent déjà largement sur cet aspect en vertu des pouvoirs qui leur sont propres.

Intervention municipale

Les municipalités, les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines, soumises aux pressions du milieu et davantage sensibilisées à la protection de l'environnement, à la sécurité, à la santé et au bien-être de leurs citoyens, utilisent de plus en plus leurs pouvoirs d'urbanisme et d'aménagement du territoire ainsi que leurs pouvoirs traditionnels en matière de contrôle des nuisances et des matières dangereuses pour éliminer ou atténuer les impacts négatifs découlant de l'implantation ou de l'exploitation de certains usages et constructions.

La démarche de planification de l'aménagement du territoire permet notamment:

- de déterminer les grandes affectations du sol;

- de classifier et de répartir les usages et constructions sur le territoire;

- de créer des zones tampons ou de transition entre certains usages ou constructions.

À cet égard, elle se présente comme un outil de premier choix pour atténuer, grâce au contrôle et à la préservation, les impacts négatifs, tout en suscitant, par la mise en valeur et l'intégration, les impacts positifs du développement.

Par conséquent, la démarche de planification de l'aménagement du territoire devrait permettre aux autorités locales et régionales :

- de sélectionner les types d'usages et de constructions que l'on veut autoriser ou prohiber selon la vocation attribuée à chacune des parties de territoire (ex.: diverses catégories d'industries; carrières et sablières; lieux d'enfouissement sanitaire; établissements de production animale; etc.);

- d'évaluer pour chacun des usages et constructions autorisés les inconvénients générés (ex. : bruit, odeur, poussières, etc.) et les impacts environnementaux; les impacts esthétiques, architecturaux ou paysagers qui leur sont attribuables; les incidences sur la population en place; l'impact sur la valeur et la rentabilité des investissements déjà effectués; les impacts économiques (ex. : emplois); etc.;

- de déterminer pour chacun d'eux la "localisation préférentielle" et les "regroupements souhaités" (ex. : parcs industriels) de manière à favoriser le bon fonctionnement des activités existantes et projetées.

Par exemple, en zone agricole, la priorité doit être accordée au maintien et au développement des activités agricoles, et il va de soi que les autres affectations

ou les règles minimales devant régir les autres usages et constructions devraient être établies dans une recherche de compatibilité, de complémentarité et d'harmonisation afin d'éviter tout problème de voisinage. De même, la prise en considération des problèmes de risques industriels dans la démarche de planification de l'aménagement du territoire présente l'avantage d'asseoir la vocation industrielle des sites concernés, de favoriser la concentration des activités industrielles dans ces zones et de permettre en définitive une évolution plus harmonieuse des industries et de l'urbanisation.

Les municipalités locales possèdent également d'autres pouvoirs qui leur permettent de réduire à la source les nuisances et conflits engendrés par certaines activités humaines. Elles peuvent , notamment:

- décréter ce qui constitue une nuisance et la supprimer;

- réglementer ou défendre l'emmagasinage ou l'usage de matières combustibles, explosives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publique;

- demander à la Cour supérieure qu'elle fasse ordonner la démolition d'un immeuble pour cause d'insalubrité ou de détérioration, qui constitue une menace pour la santé ou la sécurité des personnes (annexe 2).

Intervention du ministère de l'Environnement et de la Faune

Pour sa part, le ministère de l'Environnement et de la Faune impose une prohibition générale de contaminer ou de polluer l'environnement. Cette prohibition, qui constitue le point central de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, comporte quatre éléments particuliers, soit :

- une prohibition de rejeter dans l'environnement un contaminant excédent la quantité ou la concentration prévue par règlement du gouvernement (on renvoie ici à la norme réglementaire); par exemple, l'article 16 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* stipule que la concentration des odeurs rejetées dans l'atmosphère par certains établissements (usines de production d'aliments frits, usines de torréfaction de café, fumoirs à viande, brasseries, distilleries, usines de recyclage de caoutchouc, usines de saturation à l'asphalte, usines d'équarrissage) ne doit pas dépasser certaines normes.

- une prohibition de rejeter dans l'environnement un contaminant dont la présence est prohibée par règlement du gouvernement (on se réfère ici à la réglementation);

- une prohibition de rejeter dans l'environnement tout contaminant dont la présence est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens (celle-ci s'applique pour les activités et produits non réglementés);

- l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour toute activité susceptible de contaminer l'environnement ou de modifier la qualité de l'environnement.

Ce cadre général de réglementation et d'autorisation permet au Ministère d'évaluer a priori les impacts d'une activité ou d'un projet (à partir du moment où il est assujetti) et de s'assurer qu'il sera réalisé avec le moins de répercussions possible sur la qualité de l'environnement.

D'autre part, le pouvoir de réglementation inhérent à la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet d'établir des normes de protection environnementale et même des normes de localisation par rapport à l'utilisation du sol existante (par exemple, des normes de distance minimale de séparation à respecter entre des usages ou des constructions et l'activité ou l'équipement régi).

Néanmoins, même si plusieurs activités font déjà l'objet de réglementation particulière du ministère de l'Environnement et de la Faune ou sont assujetties à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, des impacts négatifs non négligeables sur l'environnement et le milieu ambiant demeurent dans certains cas et en dépit des mesures correctrices appropriées.

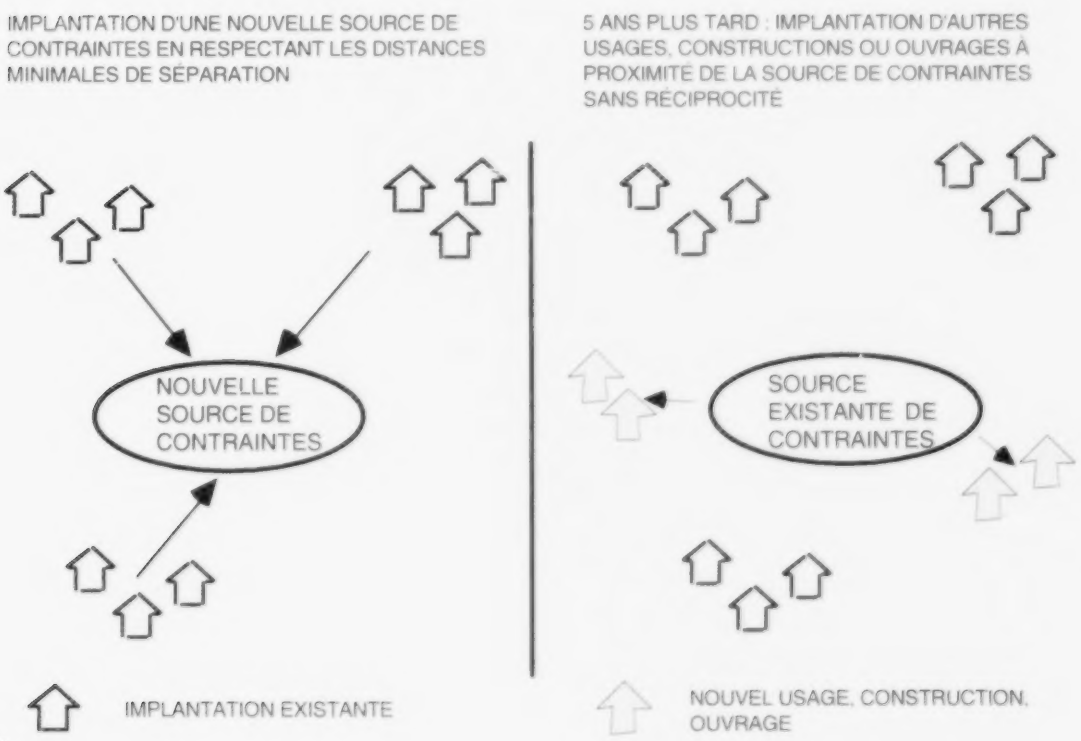
Aussi, malgré que certains règlements et directives gouvernementaux en matière d'environnement (ex. : *Règlement sur les déchets solides, Règlement sur les carrières et sablières, Directive relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale*) imposent des conditions de localisation pour l'activité ou l'équipement régi, cette démarche comporte une lacune importante qui, pour être comblée, nécessiterait la "réciprocité" des normes dans la réglementation municipale, c'est-à-dire, de maintenir les distances minimales de séparation lors de l'implantation d'autres usages à proximité de l'activité ou de l'équipement régi.

Rappelons toutefois que *la Loi sur la protection du territoire agricole* (LPTA) contient une disposition spécifique visant la réciprocité. Ainsi, l'article 79.15 de cette loi stipule qu'en zone agricole, "une personne qui désire ériger sur son lot un bâtiment autre qu'agricole doit respecter à l'égard des exploitations agricoles avoisinantes toute norme de distance imposée à ces dernières dans l'application de toute loi ou tout règlement en vigueur lors de l'érection". Il revient à la municipalité de s'assurer du respect de cette disposition lors d'une demande de permis de construction, sauf si le requérant renonce à tout recours contre les exploitants agricoles.

En l'absence de contrôles réciproques tels que ceux prévu dans la LPTA, des nouveaux usages peuvent s'implanter à l'intérieur du territoire soumis aux contraintes. Que ces implantations soient réalisées en connaissance ou non de l'existence de telles contraintes, la présence d'un nombre accru de personnes à proximité de la source de contraintes peut entraîner des restrictions supplémentaires quant à l'établissement de la source et quant à son agrandissement. De nombreux exemples de tels conflits témoignent de ce phénomène (figure i).

De même, bon nombre de projets industriels d'envergure ne font pas l'objet de normes de localisation imposées par le ministère. Malgré qu'ils soient assujettis à une étude de répercussion, ils ne sont pas encore évalués dans le cadre de la procédure d'études d'impact sur l'environnement. De plus, dans les études d'impact, l'évaluation du risque peut paraître insuffisante.

Figure 1 La réciprocité

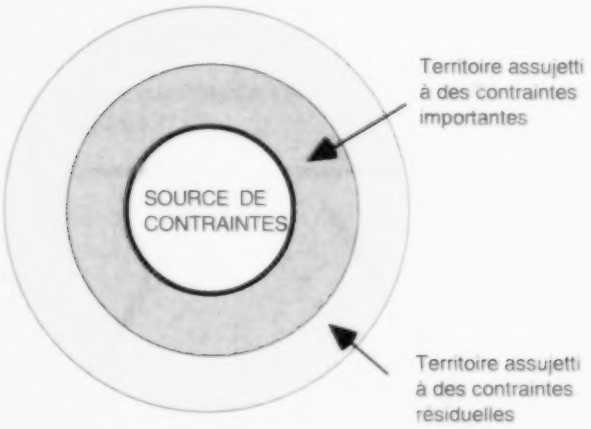


1.3 NATURE DE LA CONTRAINTE

Comme nous venons de le voir et bien que les pouvoirs municipaux et ceux du ministère de l'Environnement et de la Faune permettent de prendre un maximum de dispositions pour réduire et même, dans la plupart des cas, éliminer à la source les impacts négatifs dus à la présence d'activités humaines, certains impacts résiduels demeurent. Plus souvent qu'autrement, ces impacts ne peuvent être éliminés ou contrôlés dans l'état actuel des connaissances scientifiques et techniques, ou parce qu'ils ne peuvent pas être pris en charge directement sur le site de ces activités compte tenu de la difficulté économique d'absorber les coûts reliés à l'utilisation des techniques d'élimination et de contrôle existantes.

Ces impacts "effectifs" ou "appréhendés" peuvent alors devenir une contrainte pour l'occupation du sol à proximité. En effet, la notion de contrainte met toujours en relation la nature et la cause de la contrainte c'est-à-dire la source elle-même, avec le territoire plus ou moins grand qui subit différents niveaux de contraintes, à savoir l'occupation du sol tout autour de la source (figure 2).

Figure 2 Source de contraintes et territoire assujetti



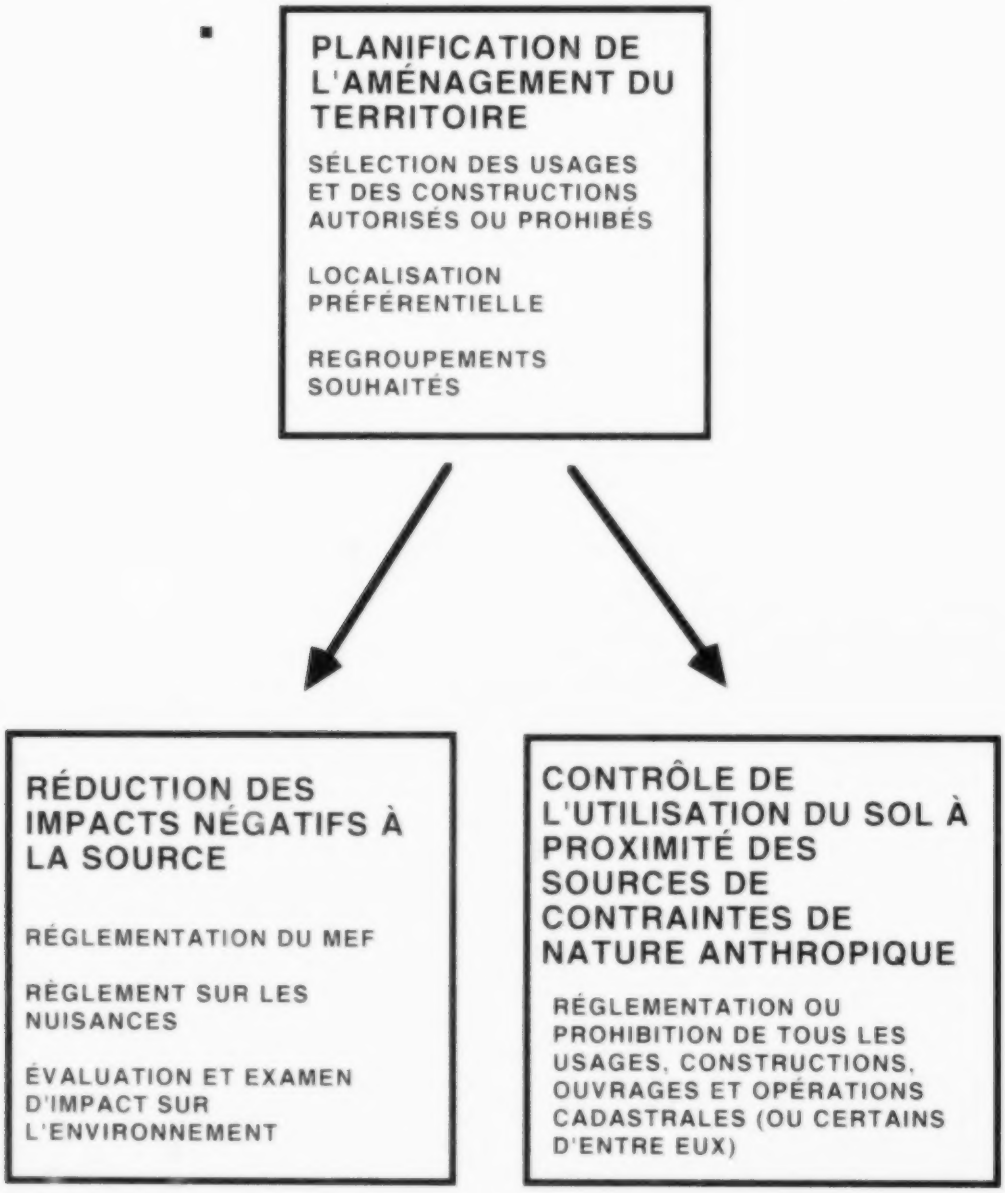
Dans cette optique, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit la détermination de mesures de contrôle qui, normalement devraient permettre d'assurer la réciprocité, d'éloigner et même d'isoler l'occupation du sol à proximité de la source, à partir du moment où l'on ne peut plus intervenir soit sur la localisation de la source, par le biais des pouvoirs en matière de planification, soit sur la réduction de la contrainte directement à la source par le biais de la réglementation (figure 3).

1.4 QUAND UNE CONTRAINTE EST-ELLE MAJEURE?

La question maintenant, est de savoir, si les contraintes identifiées à une certaine distance de la source actuelle ou projetée, sont ou non "majeures".

Une contrainte est dite majeure lorsqu'on est en présence d'une situation qui dépasse toute limite d'acceptation. Cette définition oblige ainsi à examiner et à déterminer des seuils acceptables ou intolérables, soit le niveau à partir duquel une nuisance (bruit, odeur, vibration, émanation) ou un risque (un risque potentiel d'explosion, d'accident) important et permanent devient inacceptable pour les individus et les activités à proximité.

Figure 3 Les outils d'harmonisation des usages



La portée de ce principe tient au fait qu'il établit une relation entre le dépassement d'un certain niveau de nuisance ou de risque et sa caractérisation comme contrainte majeure portant réellement atteinte à la sécurité, à la santé ou au bien-être général des individus.

Cependant, il faut admettre que le bien-être général d'un individu représente un concept relatif, flexible et susceptible de varier dans le temps, dans l'espace, selon l'individu ou la collectivité qui l'invoque et selon diverses circonstances. D'entrée de jeu, bien malin serait celui ou celle qui pourrait définir le bien-être avec exactitude. Le confort d'un être humain est en lien avec la satisfaction des besoins de base, l'absence de tensions psychologiques et l'intégration harmonieuse au milieu de vie. Ce peut être une question de perception, de simple acceptabilité, de stress, d'insécurité, de baisse de revenu ou d'évaluation foncière. Néanmoins, il ne devrait pas relever de la simple opinion. Par exemple, on pourrait se questionner sur une source de contraintes qui serait déterminée uniquement en regard de son impact visuel négatif sur l'espace environnant.

L'estimation du bien-être nécessitera plus qu'une simple constatation. Elle méritera une appréciation particulière, par exemple lorsqu'il sera question d'évaluer les impacts psychosociaux liés à la présence de certains immeubles ou de certaines activités, actuels ou projetés, et qui sont considérés comme étant des sources potentielles de contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité.

La santé publique est définie comme un état de complet bien-être physique, mental et social qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie et d'infirmité. Par exemple, le stress, provoqué par une exposition continuelle à un niveau de bruit élevé, et la pollution causée par certains polluants dans l'air ambiant sont susceptibles d'engendrer des effets aigus et chroniques sur la santé soit, des troubles psychologiques et physiologiques (ex. : problèmes neurologiques, effets pulmonaires). La sécurité publique est définie comme l'état tranquille qui résulte de l'absence réelle de danger d'ordre matériel ou moral (ex.: blessures aux personnes, mortalité, dommages notables aux biens).

En ce qui concerne les concepts de sécurité et de santé publiques, il sera possible de se référer à des évaluations mesurables selon des méthodes généralement reconnues (portée et vitesse de propagation d'un gaz toxique, d'une explosion; probabilité de divers types d'accidents; niveau de bruit et degré d'odeur inacceptable; niveau moyen annuel acceptable de certains polluants; etc.).

Toutefois, la détermination d'un niveau acceptable de risque ne peut se faire à partir de standards uniformes, puisque le niveau de tolérance d'un risque peut varier d'un milieu à un autre.

2. DÉTERMINATION DES IMMEUBLES OU ACTIVITÉS POUVANT ÊTRE SOURCES DE CONTRAINTES MAJEURES

Les immeubles et activités dont l'existence, actuelle ou prévue, fait en sorte que l'occupation du sol à proximité est soumise à des contraintes majeures sont à déterminer selon la spécificité propre à chaque territoire.

Ces immeubles et activités peuvent être de propriété ou de gestion publique ou privée, être à caractère municipal, intermunicipal ou avoir une incidence régionale, et comme nous l'avons évoqué précédemment, il peut s'agir d'usages, de constructions, d'équipements, d'infrastructures et d'ouvrages de toute sorte.

Rappelons que cette détermination dans le schéma d'aménagement est facultative, à l'exception, lorsqu'elles existent ou que leur mise en place est projetée, des voies de circulation génératrices de contraintes majeures dont l'identification est obligatoire.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* définit une voie de circulation comme étant tout endroit ou structure affecté à la circulation des véhicules et des piétons, notamment une route, rue, ruelle, un trottoir, un sentier de piétons, une piste cyclable, une piste de motoneige, un sentier de randonnée, une place publique ou une aire publique de stationnement (art. 1, LAU). Mentionnons que les voies ferrées ne font pas partie de cette définition. Néanmoins, elles pourraient être considérées comme des sources de contraintes de nature anthropique en vertu du contenu facultatif de la loi.

En ce qui concerne le schéma d'aménagement, les usages, constructions, équipements, infrastructures et ouvrages pouvant être identifiés sont ceux susceptibles d'avoir besoin d'un encadrement régional afin de faciliter l'action municipale. Dès lors, leur prise en considération dans le schéma devrait être fondée sur une vision d'ensemble du développement durable de la collectivité de la municipalité régionale de comté ou de la communauté urbaine.

Certains équipements et infrastructures mis en place par le gouvernement, l'un de ses ministres ou mandataires, ou par un organisme public pourront également faire l'objet d'une telle identification à l'intérieur du schéma d'aménagement.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confère également aux municipalités des pouvoirs qui leur permettent de régir ou de prohiber tous usages du sol, toutes constructions, tous ouvrages ou toutes opérations cadastrales ou certains d'entre eux à proximité d'immeubles ou d'activités qu'elles auraient identifiés elles-mêmes comme des sources de contraintes majeures pour le voisinage.

Les autorités locales et régionales possèdent donc une grande marge de manoeuvre pour déterminer les immeubles et les activités susceptibles de constituer une source de contraintes majeures et pour instaurer une réglementation appropriée à l'égard de l'utilisation du sol à proximité.

Toutefois, il faut s'assurer que cette détermination ainsi que la réglementation de l'utilisation du sol qui en découle repose sur une démarche adéquate d'évaluation. Par exemple on ne peut pas présumer que toute industrie lourde engendre des contraintes majeures et par conséquent qu'une prohibition de tout usage à l'intérieur d'une distance de 100, 200 ou 300 mètres de cette industrie s'impose.

Pour contribuer à des décisions éclairées en matière de détermination des contraintes de nature anthropique, toute démarche d'évaluation doit permettre :

- de repérer les immeubles et activités susceptibles de générer des entraves majeures à l'occupation du sol à proximité;

- d'estimer l'envergure des nuisances et des risques d'accidents dus à la proximité d'usages incompatibles ainsi que le territoire assujetti;

- d'évaluer l'acceptabilité de ces contraintes par les populations aux environs de toute source de contraintes;

- de déterminer des règles minimales et prescriptions qui chercheront à limiter la présence d'usages, de constructions, d'ouvrages ou la réalisation d'opérations cadastrales incompatibles à proximité des immeubles et activités reconnus comme des sources de contraintes majeures.

Cette démarche est semblable à celle utilisée lors de la préparation et de la présentation d'une étude d'impact sur l'environnement. Cependant, à l'inverse de la démarche suggérée pour évaluer les sources de contraintes de nature anthropique, l'étude d'impact sur l'environnement sert à évaluer l'acceptabilité même de la source.

Dans le cas des contraintes de nature anthropique, il s'agit d'une évaluation cas par cas. Cependant, pour certains types d'immeubles ou d'activités il existe déjà des lignes directrices, des normes et directives qui peuvent être utilisées pour identifier les sources de contraintes majeures et fixer le cadre réglementaire pour l'utilisation du sol à proximité. Quelques exemples de lignes directrices et de normes sont décrits ci-après.

Lignes directrices en matière de risques industriels

L'évaluation de risque fait partie de la pratique dans les industries pétrochimiques depuis plusieurs années et est étroitement reliée à la préparation de plans d'urgence.

Afin d'aider les municipalités et l'industrie à mieux évaluer le risque associé à des activités industrielles, le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM) a développé une série d'outils permettant l'évaluation de risque. Le CCAIM est un organisme canadien à but non lucratif composé de membres représentant les gouvernements fédéral et provinciaux, les municipalités,

l'industrie, les groupes d'intervention d'urgence, le monde du travail, les groupes d'intérêt public et les universités.

D'abord, le CCAIM a défini des lignes directrices afin de proposer une méthodologie pour l'évaluation des risques. À partir de listes prioritaires de matières dangereuses que l'on retrouve dans les activités industrielles, l'on a identifié les quantités minimales susceptibles d'engendrer des préoccupations à l'égard des conséquences d'un accident.

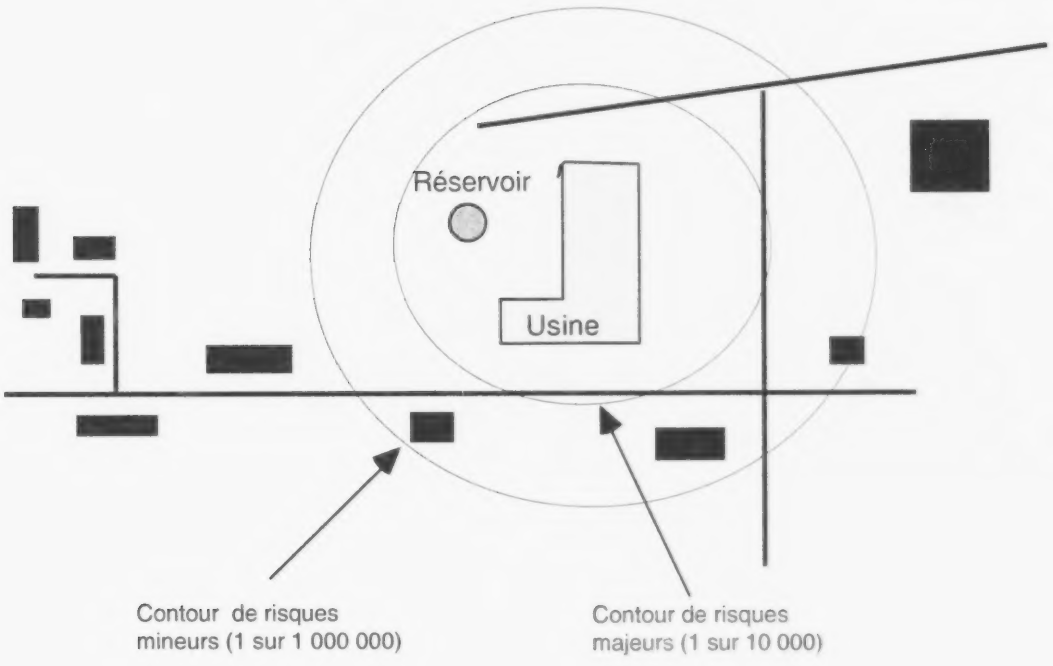
La méthodologie proposée par le CCAIM pour l'évaluation des risques s'inspire des approches déjà utilisées aux Pays-Bas et permet de déterminer des "zones concentriques de risque" autour d'un site industriel. Les niveaux de risque sont exprimés sous la forme des chances de décès par année en fonction de la distance de la source de risque.

Comme le niveau de risque est étroitement lié à la distance entre la victime éventuelle et la source de l'accident, l'évaluation d'une situation précise (qu'il s'agisse d'une usine existante ou d'un site industriel proposé) permet de tracer une série de "contours de risque" associés aux divers niveaux de risque pour chaque individu. La distance entre la source de risque et chaque contour variera en fonction des caractéristiques de la source (notamment les matières dangereuses présentes) et des mesures d'atténuation utilisées. Cette évaluation des risques devrait se faire pour chaque site industriel où se trouve des quantités de matières dangereuses dépassant les seuils indiqués dans les listes. Par contre, le CCAIM a également produit un "Mini-guide sur l'évaluation de risques" qui indique des contours de risque pour certains cas types, évitant ainsi la nécessité de réaliser des évaluations de risque pour les cas les plus simples.

À titre d'exemple, ce guide indique que la présence d'une quantité de propane dépassant 100 tonnes dans les réservoirs d'une compagnie de carburants peut, en cas d'une fuite lente, engendrer une explosion dont l'impact pourrait causer blessures et pertes de vie à proximité du site. Des simulations ont indiqué qu'une telle explosion peut causer des pertes de vie et des dommages importants aux bâtiments dans un rayon de 230 mètres et que la probabilité d'une telle explosion est de l'ordre de une chance sur 10 000 par année (figure 4).

Les lignes directrices du CCAIM suggèrent que ce niveau de risque est inacceptable pour des utilisations du sol qui supposent la présence d'un nombre important de personnes à l'intérieur de ce rayon ainsi que des difficultés d'évacuation en cas d'accident. Par conséquent, seuls des espaces verts, des entrepôts et d'autres industries manufacturières devraient être permis à l'intérieur d'un rayon de 230 mètres d'un tel réservoir.

Figure 4 Zones concentriques de risques



Les règlements et directives du ministère de l'Environnement et de la Faune

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1.1, certains règlements du ministère de l'Environnement et de la Faune régissent l'implantation d'équipements qui sont susceptibles d'être considérés comme sources de contraintes de nature anthropique. Par exemple, la *Directive relative à la protection contre la pollution de l'air provenant des établissements de production animale* identifie les distances minimales à respecter entre un nouvel établissement d'une certaine taille et une résidence.

Afin d'assurer la réciprocité, le schéma d'aménagement peut identifier un établissement existant comme source de contraintes majeures et appliquer la

même exigence en ce qui concerne la distance de séparation à maintenir entre toute nouvelle implantation résidentielle.

L'adaptation d'autres normes qui s'appliquent actuellement lors de l'implantation d'autres activités peut également être envisagée. Pensons par exemple au *Règlement sur les déchets solides* et au *Règlement sur les carrières et sablières.*

Malgré ces quelques exemples, force est de constater qu'il existe peu de lignes directrices, de normes ou de directives permettant d'identifier aisément des immeubles ou activités pouvant être considérés comme sources de contraintes majeures. De même, les dispositions réglementaires suggérées afin de régir l'utilisation du sol à proximité de ces sources de contraintes ne sont pas encore nombreuses et n'ont pas nécessairement de fondement objectif. Le recours à des normes qui ne s'appuient pas sur des simulations adéquates et sur des choix explicites à l'égard de l'acceptabilité des contraintes occasionnées est à éviter. De telles normes peuvent faire l'objet de contestations juridiques. Dans l'absence de lignes directrices, de normes ou de directives adéquates, l'analyse de chaque cas s'impose.

Une démarche d'analyse cas par cas

La démarche suggérée pour déterminer les contraintes de nature anthropique se résume à quatre grandes étapes analytiques (figure 5) :

- 1re étape : Inventaire des sources potentielles de contraintes majeures.
- 2e étape : Estimation de l'importance de la contrainte pour chaque source potentielle.
- 3e étape : Évaluation de l'acceptabilité sociale de la contrainte.
- 4e étape : Détermination du cadre réglementaire pour l'occupation du sol à proximité d'une source de contraintes majeures.

Figure 5
Démarche suggérée pour déterminer les contraintes majeures

1re ÉTAPE

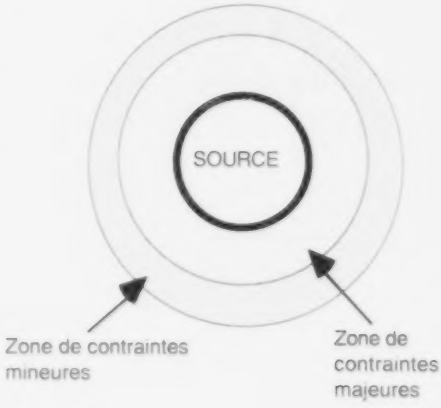
Inventaire des sources potentielles de contraintes majeures

- Sources de contraintes existantes et projetées pouvant engendrer des risques et nuisances.

2e ÉTAPE

Estimation de l'importance de la contrainte pour chaque source potentielle

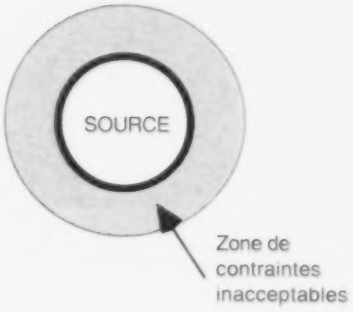
- Événements pouvant générer des contraintes.
- Fréquence ou probabilité d'un tel événement.
- Conséquences de l'événement pour le territoire à proximité.
- Effets d'entraînement.
- Estimation globale de l'importance de la contrainte et identification du territoire assujetti.



3e ÉTAPE

Évaluation de l'acceptabilité sociale de la contrainte

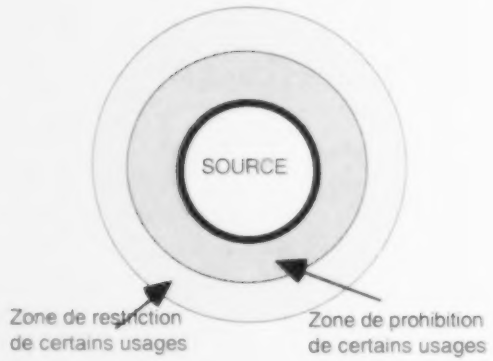
- Seuil de tolérance de la population aux contraintes associées aux risques et aux nuisances identifiés.
- Référence aux seuils reconnus de niveaux acceptables.



4e ÉTAPE

Détermination du cadre réglementaire pour l'occupation du sol à proximité

- Importance du territoire assujetti.
- Règles minimales : normes de distance et standards de performance.



1re ÉTAPE

INVENTAIRE DES SOURCES POTENTIELLES DE CONTRAINTES MAJEURES

Cette étape vise une première identification des sources potentielles de contraintes majeures sur le territoire de la municipalité régionale de comté, de la communauté urbaine ou de la municipalité. Un tel constat est provisoire puisque la détermination finale des immeubles ou activités dont la présence peut engendrer des contraintes majeures ne peut se faire qu'après avoir franchi les étapes subséquentes d'évaluation.

À l'étape de l'inventaire, il est important de recenser, de localiser et de caractériser les sources de nuisance ou de risque en se référant à la documentation qui existe en cette matière. Il est essentiel également de déterminer quelles sont les populations concernées et vulnérables.

Inventaire des risques

La liste qui suit n'est pas exhaustive. Elle identifie une série d'immeubles et activités susceptibles de générer des risques majeurs pour l'occupation du sol à proximité, pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général :

- en matière d'usages : un dépôt de déchets dangereux;

- en matière de constructions : une industrie productrice ou utilisatrice de matières dangereuses assimilées à une matière explosive, gazeuse, inflammable, toxique, radioactive, comburante, corrosive ou lixiviable; une installation de gazéification ou de liquéfaction de gaz naturel; un centre

d'entreposage, de traitement et d'élimination des matières contaminées par les BPC;

- en matière d'infrastructures : un oléoduc; un gazoduc; un poste de livraison de gaz; un corridor de transport de matières dangereuses;

- en matière d'ouvrages : un barrage.

Cet inventaire peut se faire d'abord en fonction de l'expérience antérieure concernant l'exploitation de telles activités. À titre d'exemple, est-ce que des situations d'urgence se sont produites à la suite d'accidents industriels? Quels sont les connaissances en matière d'utilisation et de production des matières dangereuses sur le territoire?

Pour caractériser les sites où peuvent se trouver des quantités importantes de matières dangereuses, on peut se référer à des listes existantes qui identifient les types et les quantités de matières dangereuses pouvant constituer des risques. Tel que déjà mentionné, le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM) a identifié et caractérisé les matières dangereuses dont la présence de quantités suffisamment importantes sur un site peut constituer un risque significatif et, de là, une source de contraintes majeures.

De plus, la référence à des données historiques sur des accidents industriels peut faciliter l'identification des activités industrielles ou des voies de circulation où des accidents se sont déjà produits. Par exemple, on peut mentionner les références suivantes :

- les Comités de sécurité civile créés par les municipalités membres de la MRC, concernant les risques déjà identifiés et les plans de mesures d'urgence;

- le bureau régional de la Direction générale de la Sécurité civile du ministère de la Sécurité publique, pour des informations concernant les sinistres;

- Urgence-Environnement-Québec, concernant les déversements de matières dangereuses, la contamination des eaux de surface et souterraines et les émissions de nuages toxiques;

- le Groupe d'étude et de restauration des lieux d'élimination de déchets dangereux (GERLED);

- la Régie régionale de la santé et des services sociaux, concernant la contamination à grande échelle par certaines substances toxiques;

- la Commission de la sécurité et de la santé du travail (CSST), pour les accidents industriels ayant blessé ou tué plusieurs travailleurs ou ayant déversé à l'extérieur de l'usine des matières dangereuses;

- le ministère de l'Énergie et des Ressources (MER), concernant les fuites d'hydrocarbures des réservoirs de stations-service et de gaz des pipelines;

- le ministère des Transports, pour ce qui est des carambolages et des déversements de matières dangereuses sur les routes;

- Transports Canada, pour les accidents maritimes, les déraillements ferroviaires;

- les données de Protection civile Canada, pour les désastres.

Enfin, lorsque l'inventaire effectué indique la présence sur le territoire de tels risques, il est important d'obtenir des données plus complètes sur la nature et les quantités de matières dangereuses utilisées, produites ou présentes sur le site identifié comme étant une source potentielle de contraintes majeures.

Inventaire des nuisances

La liste suivante qui n'est pas exhaustive, identifie une série d'immeubles et activités susceptibles d'engendrer des nuisances majeures pour l'occupation du sol à proximité, pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général :

- en matière d'usages : un parc d'attraction; un dépôt de vieux pneus; une piste de course; une carrière, une sablière, une gravière;

- en matière de constructions : une fabrique de pâtes et papiers; une concentration d'établissements d'élevage;

- en matière d'équipements : un lieu d'enfouissement sanitaire; un site de traitement et de valorisation des boues de fosses septiques; un incinérateur; un centre de tri, de recyclage, de compostage ou de transbordement; une usine d'épuration des eaux usées; un aéroport; une gare de triage;

- en matière d'infrastructures : un tronçon d'autoroute; un poste électrique;

- en matière d'ouvrages : un étang aéré ou non aéré.

Ici encore, cet inventaire peut se faire d'abord en fonction de l'expérience antérieure concernant l'exploitation de telles activités. Par exemple, les citoyens se sont-ils plaints de nuisances associées au bruit d'une autoroute, aux odeurs provenant d'une usine d'équarrissage, de la poussière découlant de l'exploitation d'une carrière? Les établissements de santé ont-ils traité des patients pour des problèmes associés à la contamination d'une source d'eau potable?

De plus, la référence à des données historiques peut faciliter l'identification des immeubles, des activités et des voies de circulation qui engendrent des nuisances majeures pour l'occupation du sol à proximité. Par exemple, on peut mentionner l'inventaire du ministère des Transports des tronçons routiers à proximité des zones construites où le bruit atteint ou dépasse le seuil de 65 dBA.

2e ÉTAPE

ESTIMATION DE L'IMPORTANCE DE LA CONTRAINTE

Une fois les sources potentielles de contraintes identifiées, il est nécessaire d'estimer l'importance de la contrainte. Ainsi, un immeuble, une activité ou une voie de circulation qui, à première vue, semble créer une contrainte pour l'utilisation du sol à proximité peut, à la suite d'une analyse plus approfondie du risque ou de la nuisance généré, s'avérer moins problématique.

En contrepartie, pour d'autres immeubles ou activités, cette analyse peut démontrer que les conséquences d'un accident majeur ou du mal fonctionnement d'une industrie représentent des contraintes majeures pour les activités localisées à une certaine distance. Une approche par hypothèses est alors toute indiquée. Et pour bien diagnostiquer la contrainte, il est nécessaire de se référer à certains paramètres. Ceux-ci, malgré les incertitudes techniques et scientifiques qui les caractérisent, permettront de motiver les hypothèses retenues.

Il s'agit, en l'occurrence, d'examiner les cinq éléments suivants :

1) **les événements pouvant générer des contraintes à proximité de la source** : identifier les scénarios d'accidents possibles (ex. : incendie, explosion, décharge toxique dans l'atmosphère), les émanations constantes de contaminants (ex. : bruits, poussières, odeurs);

2) **la fréquence ou la probabilité d'un tel événement** : évaluer la fréquence d'un événement qui résulte du fonctionnement normal de la source (ex. : la fréquence d'odeurs générées par une usine) et la probabilité qu'un accident survienne (ex. : une fuite de gaz se produit environ Y fois par année); on peut ici effectuer un parallèle avec l'identification des contraintes naturelles lorsqu'il s'agit d'évaluer la probabilité qu'une inondation survienne: s'agit-il d'un risque élevé (récurrence 0-20 ans)? ou d'un risque faible (récurrence 0-100 ans)?

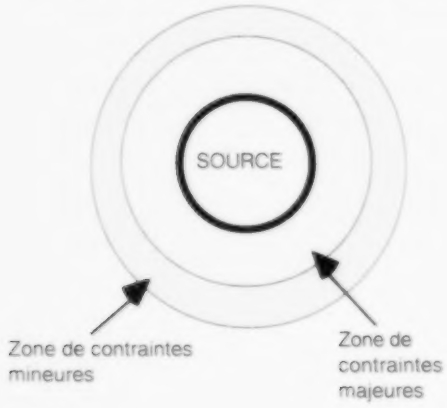
3) **les conséquences de l'événement pour le territoire à proximité** : examiner les conséquences de l'événement sur les personnes et les biens présents dans ce territoire (ou qui pourraient s'y retrouver dans l'avenir) et ceci, en fonction de la distance de la source et de facteurs tels que la direction et la vitesse des vents, la topographie, etc. (ex. : la propagation d'un nuage toxique se produit sur une distance de X mètres à la suite d'une fuite mineure);

4) **les effets d'entraînement d'un tel événement** : il s'agit du phénomène par lequel un événement en déclenche un autre et aggrave les conséquences (ex. : la contamination des eaux usées après une explosion dans une industrie pétrochimique; le risque cumulatif de catastrophes en raison de la concentration d'industries utilisant ou produisant des matières dangereuses); on ne peut se permettre de sous-estimer les effets d'entraînement, même si la probabilité est très faible;

5) **l'estimation globale de l'importance de la contrainte occasionnée par un tel événement et l'identification du territoire assujetti** : combiner la probabilité d'un événement (élément 2) et celle de ses conséquences pour le territoire à proximité de la source (élément 3), en tenant compte de tout effet d'entraînement (élément 4) (ex. : le niveau de risque en fonction de la distance d'une industrie; la fréquence et la durée de l'exposition aux nuisances de bruit autour d'une autoroute ou d'odeur d'un établissement de production animale).

Tel qu'il est illustré à la figure 6, l'estimation de l'importance de la contrainte peut être exprimée de façon spatiale, sous forme de zones concentriques autour de la source représentant différents niveaux de contraintes.

Figure 6 Zones de contraintes



Pour être efficace, l'estimation de l'importance de la contrainte peut faire appel à des techniques quantitatives d'analyse ou se limiter à une estimation qualitative. Toutefois, qui dit probabilités dit statistiques et comparaisons.

C'est pourquoi, toute estimation, malgré les coûts importants qu'elle peut entraîner, doit être supportée par une expertise sur des données objectives et mesurables, bref par des faits, soit un historique, des études expérimentales, des analyses techniques, des données statistiques et autres provenant des différents ministères concernés, des consultations auprès d'experts.

Par exemple l'Union des producteurs agricoles de la région de Québec a compilé des statistiques sur les plaintes concernant certains élevages et les odeurs qui en émanent . Les plaintes se répartissent à 55 % pour l'épandage, 22 % pour les bâtiments, 18 % pour l'entreposage et 5 % pour les moulées. Les statistiques démontrent que 70 % des sources d'odeurs proviennent de l'épandage que l'on effectue en moyenne 10 jours par année, 20 % de l'entreposage 250 jours par année et 10 % des bâtiments 365 jours par année.

Par ailleurs, des techniques d'estimation de la probabilité et des conséquences d'événements pouvant occasionner des risques et des nuisances existent dans plusieurs domaines.

En ce qui a trait aux risques, des techniques existent au sein des industries depuis plusieurs années et le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM) a produit en 1993 un document proposant une méthodologie à l'intention des municipalités et de l'industrie concernant l'évaluation de risque : *Risk Guidelines for Municipalities and Industry; An Initial Screening Tool* . Des études de cette nature requièrent généralement un recours aux spécialistes dans le domaine.

En ce qui concerne le bruit, des méthodes d'analyse du bruit par la circulation routière sont proposées par le ministère des Transports depuis 1987 dans un document intitulé : *Combattre le bruit de la circulation routière; techniques d'aménagement et interventions municipales.* Des logiciels de simulation existent également.

L'intensité du bruit est déterminée par le taux d'énergie acoustique émise. Elle correspond à un niveau donné de pression acoustique et se qualifie par une échelle logarithmique (sur la base 10) dont l'unité de mesure est le BEL exprimé en décibel (dB). L'échelle normalement utilisée est l'échelle "A". L'intensité donnée en "dBA" correspond donc à une sensation auditive précise de l'oreille humaine normale plutôt qu'à un véritable taux d'énergie acoustique.

Le terme "Leq" (Level equivalent : niveau équivalent) qui accompagne l'intensité du bruit (ex.: 65 dBA, Leq 24 heures) indique le niveau de bruit constant qui aurait été produit avec la même énergie que le bruit réellement perçu pendant la période considérée, soit 24 heures.

La détermination du niveau de bruit requiert une instrumentation de haute précision, notamment un sonomètre pour la lecture instantanée du niveau de bruit, un filtre à bandes d'octave pour déterminer la composition fréquentielle du bruit, et un enregistreur graphique pour tracer le graphique du niveau en fonction du temps.

En ce qui concerne les odeurs, les techniques de mesure sensorielles traditionnelles consistent à prélever de l'air contenant le polluant odorant et à le diluer dans de l'air inodore. L'un des principaux instruments de mesure utilisé à cette fin est l'olfactomètre dynamique, un appareil qui permet de préparer avec précision des dilutions de l'échantillon d'air prélevé dans de l'air inodore. Par la suite, ces dilutions sont soumises à l'appréciation d'un panel suffisant de personnes qui constitue un "jury d'odeur".

Par exemple, dans le cas où la dilution la plus faible pouvant être détectée par 50 % et plus des membres du jury est de 1 partie d'un échantillon d'air pollué dans 99 parties d'air inodore, la valeur de 100 degrés (ou unités : U.O) d'odeurs est attribuée à l'échantillon d'air analysé. Cette technique permet notamment d'effectuer la mesure des odeurs directement à la source de certains

équipements. Pour établir le rayon de dispersion autour de la source, il faudra conjuguer cette technique avec l'utilisation de modèles mathématiques de dispersion des odeurs tenant compte des conditions atmosphériques locales. On peut penser que plus on s'éloignera de la source, plus le nombre de degrés d'odeur diminuera.

Il n'est pas facile de mesurer les odeurs et les techniques existantes sont très coûteuses. La difficulté réside dans l'établissement d'une relation entre la concentration d'une espèce chimique et sa capacité de produire une impulsion olfactive détectable. La sensation olfactive apparaît souvent à des concentrations si faibles de ces substances qu'il est difficile de les mesurer. Un certain nombre de valeurs sont rapportées dans la littérature et ces valeurs permettent de constater que les seuils de détection varient de façon considérable d'un produit chimique à l'autre. En outre, les valeurs rapportées, de sources différentes, pour une même substance présentent parfois des écarts importants. Dans plusieurs des cas, il est difficile de savoir si les écarts sont attribuables à la technique de mesure, à la façon dont les essais sont conduits, à la pureté des produits utilisés ou s'ils sont dus tout simplement à des variations naturelles de détection olfactive chez les êtres humains.

Pour palier à la difficulté de prédire, avec une précision suffisante, l'ampleur d'une émission de substance odorante à faible concentration, et devant l'impossibilité d'utiliser des modèles de dispersion pour chaque cas, la démarche la plus logique consiste à procéder par comparaison avec d'autres ouvrages ou d'autres établissements possédant les mêmes caractéristiques ou utilisant les mêmes technologies, afin d'établir l'éloignement requis entre les divers usages.

En matière de poussières et de particules en suspension dans l'air, il existe des techniques d'échantillonnage, directement à la source d'émission (ex. : cheminée) ou dans l'air ambiant, qui permettent d'évaluer le degré de nuisance ou le respect des normes et critères de qualité de l'air. La mesure des particules dans l'air ambiant, sur une période assez longue, vise à estimer les moyennes journalières et annuelles de la concentration de particules (exprimées en milligrammes par mètre cube, mg/m3). La mesure à la source doit, quant à elle, être conjuguée avec l'utilisation de modèles de dispersion pour estimer les impacts des émissions sur la qualité de l'air ambiant.

Exemple

Examinons ce que pourrait être l'estimation de l'importance des contraintes pour l'utilisation du sol à proximité d'une autoroute.

1) Les événements pouvant générer des contraintes à proximité de la source : dans les tronçons les plus achalandés, les niveaux de bruit sont élevés autour de l'emprise.

2) La fréquence ou la probabilité d'un tel événement : les niveaux de bruit élevés se produisent sept jours par semaine entre 7 h et 23 h (niveau supérieur à 65 dBA, Leq 24 h).

3) Les conséquences de l'événement pour le territoire à proximité : pendant les mois d'été, le niveau de bruit dépasse 55 dBA à X mètres de l'autoroute et 65 dBA à Y mètres de l'autoroute.

4) Les effets d'entraînement d'un tel événement : le niveau élevé de bruit à proximité de l'autoroute entraînera une dévaluation de la valeur des propriétés lorsque des usages résidentiels sont permis (10 % en valeur de moins lorsqu'on est près d'un tel climat sonore).

5) L'estimation globale de l'importance de la contrainte occasionnée par un tel événement et l'identification du territoire assujetti : dans un rayon de 120 mètres de l'autoroute, des niveaux de bruits supérieurs à 65 dBA se produisent 7 jours par semaine pour un total d'environ 120 heures/semaine; ces nuisances sont surtout ressenties entre 7 h et 23 h l'été, particulièrement par les résidants des maisons unifamiliales situées du côte nord de l'autoroute.

3e ÉTAPE

ÉVALUATION DE L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE DE LA CONTRAINTE

À la suite de l'estimation de l'importance de la contrainte, il est nécessaire d'évaluer l'acceptabilité d'une telle contrainte pour la population environnante.

Dans le cas des contraintes associées aux risques pour la santé et la sécurité publiques, il peut paraître simple d'énoncer, par exemple, qu'aucun risque de fatalité n'est acceptable. Or, la vie quotidienne est remplie de situations présentant des risques que les citoyens acceptent comme "normaux". Pensons, par exemple, aux risques d'accidents chaque fois que nous utilisons une voiture ou aux dangers pour la santé associés à la consommation abusive d'alcool ou du tabac.

À cet égard, des organismes spécialisés proposent certains standards de niveaux acceptables ou inacceptables de contraintes. Ceux-ci peuvent être exprimés de deux façons.

D'abord, il peut s'agir de "standards de performance" qui définissent les résultats à atteindre, sans pour autant prescrire des normes exprimées sous forme de distances de la source. Ils prennent la forme de niveaux de risque ou de nuisance qui sont considérés acceptables, par exemple les risques de fatalité dans une année, le niveau maximal de bruit ou d'odeur tolérable, etc.

Puis, il peut s'agir également de "standards prescriptifs" exprimés sous forme de distances minimales à maintenir entre la source de contraintes et d'autres activités pouvant s'implanter à proximité. Ceux-ci doivent toutefois reposer sur une estimation des zones assujetties au risque ou à la nuisance pour des événements considérés plausibles.

D'autre part, l'évaluation de l'acceptabilité sociale de la contrainte doit déterminer à qui la contrainte apparaît comme étant acceptable.

Ainsi, un niveau de risque ou de nuisance pourrait dépendre du type d'usages et de constructions qui se trouvent dans les zones assujetties. Par exemple, un niveau donné de risque ou de nuisance pourrait être inacceptable pour une zone résidentielle densément peuplée, mais acceptable pour une zone d'entreposage. C'est pourquoi, la notion de compatibilité de différents usages à proximité de la source doit être considérée.

Il faut également souligner que l'acceptabilité d'un risque ou d'une nuisance peut varier d'une région à l'autre. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les activités qui sont sources de contraintes constituent un apport économique et d'emplois important.

À titre d'exemple, dans une ville où une usine de pâtes et papiers représente le principal employeur ainsi que la raison d'être de la municipalité, l'acceptabilité par la population des odeurs associées à la production peut être tout à fait différente de celle où, dans une autre municipalité, la majorité de la population résidante travaille dans un plus grand centre urbain à proximité.

Par conséquent, lorsque la source de contraintes est à la fois source de richesse, il peut être extrêmement difficile de faire comprendre et accepter à la population concernée l'urgence d'adopter des mesures réglementaires contraignantes visant à régir ou à prohiber l'occupation du sol à proximité pour des raisons de sécurité et de santé publiques.

De même, l'acceptabilité des niveaux sonores peut varier selon que le territoire est zoné industriel, résidentiel, agricole ou commercial. En zone agricole, par exemple, l'activité agricole existante et projetée est prédominante et suppose une certaine acceptabilité des odeurs et des autres inconvénients inhérents à la spécificité du milieu.

En matière de risques, une modulation de l'urbanisation à proximité d'une source de contraintes majeures doit tenir compte du nombre de personnes présentes dans le cas de différentes utilisations du sol ainsi que de la facilité d'évacuation en cas d'accident. Ces principes peuvent être illustrés comme suit :

RISQUE CROISSANT

OCCUPATION DÉCROISSANTE

Pour les risques associés à un accident industriel majeur, le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM) a proposé les standards de performance suivants, concernant les affectations du sol à proximité (figure 7) :

1) Dans un rayon autour d'une source de contraintes où le risque annuel de fatalité dépasse 1 chance sur 10 000 : aucune utilisation du sol.

2) Dans un rayon autour d'une source de contraintes où le risque annuel de fatalité se situe entre 1 chance sur 10 000 et 1 chance sur 100 000 : des utilisations du sol qui génèrent la présence d'un nombre limité de personnes mais leur évacuation rapide en cas d'urgence (ex. : des espaces verts, des entrepôts, des industries manufacturières).

3) Dans un rayon autour d'une source de contraintes où le risque annuel de fatalité se situe entre 1 chance sur 100 000 et 1 chance sur 1 000 000 : des utilisations du sol permettant une évacuation rapide en cas d'urgence (ex. : des activités commerciales, des bureaux, des secteurs résidentiels de faible densité).

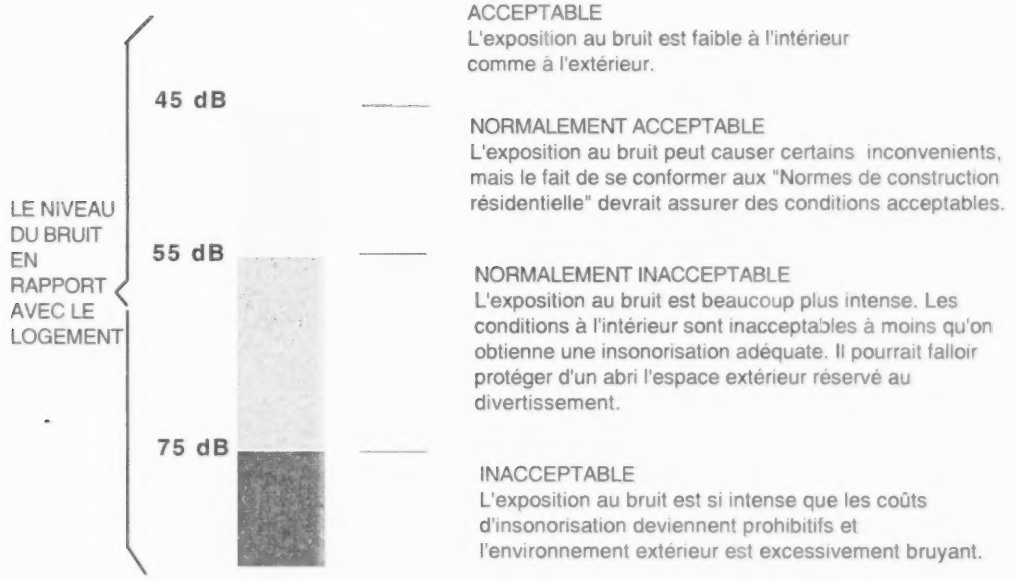
4) Dans un rayon autour d'une source de contraintes où le risque annuel de fatalité est moins élevé qu'une chance sur 1 000 000 : toute autre utilisation du sol incluant des institutions, des secteurs résidentiels de haute densité, etc.

Figure 7 Affectations du sol à proximité d'une source de risque

Dans le cas des contraintes associées aux nuisances, le niveau de tolérance est encore plus subjectif puisqu'il peut varier selon le contexte. Par contre, il existe certains standards prescriptifs ou de performance qui sont généralement reconnus dans les domaines suivants.

En ce qui concerne le bruit, il n'existe pas, au palier provincial québécois, de règlement ou de directive établissant des standards ou des normes contraignantes en matière de bruit. Néanmoins, l'aspect "bruit" est pris en considération par le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement.* C'est l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui se charge de réglementer le bruit du trafic aérien des aéroports commerciaux. Le gouvernement fédéral s'est affilié à l'OACI et, par convention, en respecte les décisions. Enfin, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) recommande un niveau moyen de bruit pour une période de 24 h (Leq 24 h) inférieur à 55 dBA à la limite de propriété et 35 dBA dans la chambre à coucher (figure 8). Le ministère des Transports recommande également un niveau de bruit inférieur à 65 dBA.

Figure 8 Niveau de bruit



Source : MRC de Desjardins, les contraintes à l'aménagemnt du territoire, août 1985

En ce qui concerne les odeurs, il est difficile de déterminer avec précision le seuil d'odeur dans l'air ambiant acceptable par la population. Cependant, on constate dans la littérature que le seuil maximum d'odeur acceptable par la population varie de 1 à 8 degrés d'odeur (unités : U.O) selon les règlements et dépend dans certains cas du type d'usage à protéger.

Selon la meilleure information disponible il est d'usage en Europe comme aux États-Unis d'associer les mélanges odorants très désagréables à un niveau de nuisance correspondant à aussi peu que 2 ou 3 unités d'odeur. Par exemple, la communauté urbaine de Montréal (CUM) a fixé comme norme 1 U.O (unité d'odeur) à ne pas jamais dépasser à la limite de la propriété, alors que le Minnesota a établi une norme de 1, 2 et 4 U.O selon l'usage du territoire. D'autres états américains (Missouri, Nevada) ont fixé une limite à 7 ou 8 U.O. Il existe donc quelques règlements se rapportant directement à l'émission des odeurs (ex. : CUM, *Règlement 90*, article 3.04).

En ce qui concerne les poussières et les particules en suspension dans l'air, il est possible de référer au *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* qui précise les normes de qualité de l'atmosphère à être respectées par les sources fixes nouvelles et existantes. Par exemple, le règlement établit que les particules en suspension dans l'air ne devraient pas dépasser la valeur moyenne de 0 à 150 microgrammes par mètre cube sur une durée moyenne de 24 heures.

Après avoir évalué l'acceptabilité sociale de la contrainte (3e étape) et compte tenu de l'estimation de l'importance de chaque contrainte identifiée lors de la 2e étape, il devient possible de déterminer s'il s'agit d'une contrainte majeure devant être identifiée comme telle dans le schéma d'aménagement et la réglementation d'urbanisme.

4e ÉTAPE

DÉTERMINATION D'UN CADRE RÉGLEMENTAIRE POUR L'OCCUPATION DU SOL À PROXIMITÉ D'UNE SOURCE DE CONTRAINTES MAJEURES

L'estimation de l'importance de la contrainte telle qu'elle est décrite à la 2e étape, ainsi que l'évaluation de l'acceptabilité sociale de la contrainte à la 3e étape devraient fournir une image objective de la situation actuelle ou projetée et aider à délimiter le territoire où des mesures particulières de contrôle de l'utilisation du sol sont souhaitables. Par conséquent, elles devraient donner les informations nécessaires à l'établissement d'un cadre réglementaire approprié en fonction des parties de territoire ainsi assujetties.

Ce cadre réglementaire établira le lien entre le niveau de contraintes auquel une partie du territoire est assujettie et les usages, constructions, ouvrages et opérations cadastrales autorisés ou prohibés dans ce territoire.

Cette démarche peut donc amener la municipalité régionale de comté, la communauté urbaine ou la municipalité à déterminer des règles minimales pour

l'occupation du sol à proximité d'une source de contraintes majeures afin de limiter l'implantation de nouvelles activités qui contribueraient à la présence d'un nombre important de personnes à l'intérieur du territoire assujetti (ex. : aucune utilisation résidentielle à l'intérieur d'un rayon de 300 mètres autour d'un réservoir de propane). En contrepartie, d'autres activités peuvent être jugées acceptables à l'intérieur de ce rayon ou d'un rayon plus restreint (ex. : les activités d'entreposage de matières non combustibles à partir d'une distance de 200 mètres de la source).

La démarche entreprise devrait donc favoriser l'élaboration de règles particulières et spécifiques à chaque cas plutôt que d'imposer des règles préétablies qui pourraient s'avérer inadéquates dans une situation donnée. En effet, la présence d'un immeuble ou l'exercice d'une activité, actuel ou projeté, peut être source de contraintes majeures dans un lieu alors qu'il n'en produira aucune ailleurs.

Enfin, précisons que l'application de ce cadre réglementaire peut avoir des conséquences importantes sur l'utilisation possible des immeubles à l'intérieur du rayon de protection délimité et, en conséquence, sur la valeur des propriétés touchées. C'est pourquoi, un tribunal pourrait déclarer sans effet des mesures manifestement injustes, malicieuses ou discriminatoires, restreignant de façon arbitraire, gratuite ou oppressive les droits des personnes qu'elles régissent, ou encore qui conduisent à des situations tellement inusitées que le juge en conclura qu'il est invraisemblable que le législateur ait voulu déléguer le pouvoir d'adopter de telles mesures.

Avant de prendre une décision quelconque en matière de gestion des contraintes de nature anthropique, les autorités locales et régionales doivent donc soupeser tous les éléments en présence, soit:

- l'information à considérer;
- l'interprétation que l'on peut faire de cette information;
- les sources de données disponibles;
- l'évaluation des données colligées et l'utilité de cette information pour décider d'une réglementation ou d'une prohibition.

3. APPROCHE RÉGLEMENTAIRE ET INTÉGRATION DES DISPOSITIONS DANS LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

3.1 RÉGLEMENTATION EN FONCTION DE LA PROXIMITÉ

Le cadre général prévu dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour la réglementation d'urbanisme repose essentiellement sur la division du territoire en zones et secteurs de zone. Ainsi, les dispositions des règlements de zonage, de lotissement et de construction doivent obligatoirement s'appliquer de façon uniforme à l'ensemble d'une zone ou, dans le cas des normes d'implantation, d'un secteur de zone.

Cette approche convient parfaitement aux milieux naturels et bâtis que l'on peut délimiter à des fins de réglementation en fonction de critères d'urbanisme (la répartition des usages, la volumétrie des bâtiments, les caractéristiques physiques du milieu, etc.).

En contrepartie, les dispositions réglementaires associées à la présence de contraintes naturelles ou de nature anthropique doivent être définies en fonction d'une évaluation du territoire assujetti aux risques ou aux nuisances, tel qu'il est décrit à la 4e étape de la démarche suggérée précédemment. Dans ce cas, le cadre réglementaire doit être élaboré en fonction de la proximité de la source de contraintes.

Avant les modifications récentes apportées à la *Loi sur l'aménagement*, la réglementation en fonction de la proximité n'était pas chose possible. Bien que les articles 113, paragraphe 16°, et 115, paragraphe 4°, permettaient de régir ou de prohiber la construction et les opérations cadastrales "compte tenu, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux", ces dispositions réglementaires devaient s'appliquer par zone.

À titre d'exemple, dans le cas de l'identification des zones de contraintes naturelles, les zones inondables, les zones de glissement de terrain ou autres cataclysmes devaient être délimitées de façon à ce que cette division du territoire corresponde exactement aux limites de zones et secteurs de zones du règlement de zonage.

Or, les modifications apportées aux dispositions des articles 113, paragraphe 16°, et 115, paragraphe 4°, en ce qui concerne les contraintes naturelles ainsi que les nouvelles dispositions relatives aux contraintes de nature anthropique introduites par les paragraphes 16.1° à l'article 113 et 4.1° à l'article 115 éliminent cette référence à la réglementation par zone.

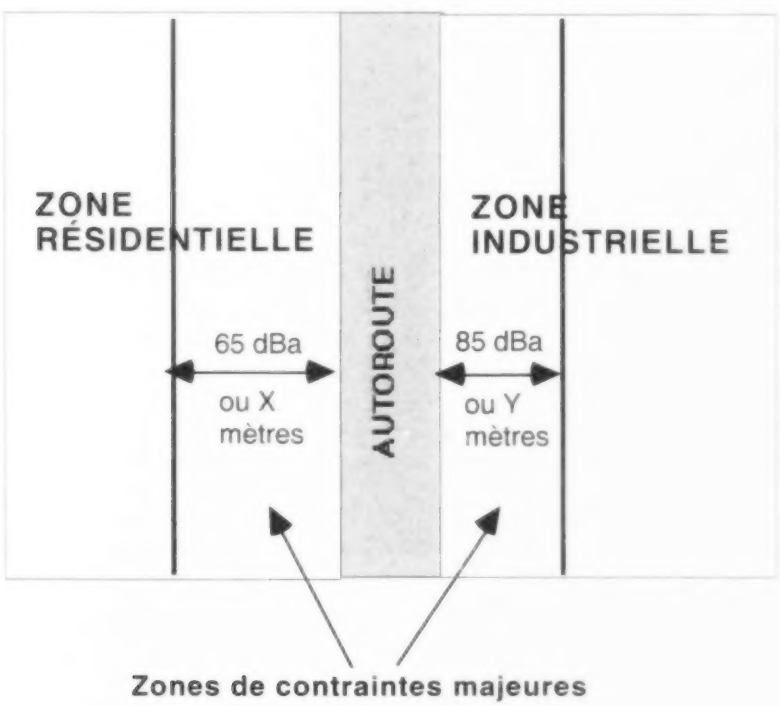
En contrepartie, l'introduction à la fin des articles 113 et 115 d'un alinéa qui précise que les règlements de zonage et de lotissement peuvent, "de façon

particulière, diviser le territoire de la municipalité et décréter des prohibitions et des règles qui peuvent varier selon les parties du territoire" permet dorénavant de réglementer ou de prohiber tous les usages, constructions, ouvrages ou opérations cadastrales (ou certains d'entre eux) compte tenu des facteurs propres à la nature des lieux ou de la présence d'une source de contraintes majeures.

De plus, les nouvelles dispositions permettent "d'établir des catégories d'usages, de constructions ou d'ouvrages à prohiber ou à régir et d'établir des catégories d'immeubles, d'activités ou d'autres facteurs", et habilitent ainsi les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines, par le biais du contrôle intérimaire, et les municipalités par le biais des règlements de zonage et de lotissement, à spécifier des dispositions réglementaires différentes selon les activités potentielles à proximité de la source de contraintes majeures.

Ainsi, les règlements de zonage et de lotissement peuvent dorénavant inclure des dispositions réglementaires qui s'appliquent dans une partie du territoire délimitée en fonction de la distance de la source de contrainte majeure (une ligne de récurrence en zone inondable; un rayon de X mètres d'une usine, d'une carrière ou d'un établissement d'élevage; une bande de Y mètres le long d'un tronçon d'autoroute, etc.) (figure 9).

Figure 9 Zones de contraintes majeures définies en fonction de la proximité d'une autoroute



3.2 DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES EN FONCTION DE LA DÉLIMITATION TERRITORIALE

Rappelons que la détermination du territoire assujetti à des dispositions réglementaires particulières peut se faire à partir de normes fixes de distance de la source ou de standards de performance.

Selon l'approche normative, on pourrait définir quels sont les usages, constructions, ouvrages ou opérations cadastrales qui sont permis ou prohibés en regard d'une norme de distance de la source de contraintes. Ainsi, dans le cas du territoire contigu à une autoroute et compte tenu du niveau de bruit jugé tolérable, on pourrait prohiber toute résidence à l'intérieur d'une distance X de l'emprise de cette autoroute.

Si l'on choisit plutôt de recourir aux standards de performance, la prohibition de toute résidence à proximité d'une autoroute s'appliquerait au territoire où le niveau de bruit atteint X décibels. Par conséquent, la distance de séparation entre une habitation et l'emprise de l'autoroute pourrait varier selon les mesures de mitigation prises (ex. : implantation d'un talus ou d'un mur anti-bruit, adoption de normes de construction anti-bruit pour les habitations).

Le recours possible aux standards de performance a été introduit par une référence dans le nouvel alinéa aux articles 113 et 115, qui prévoit explicitement que la délimitation du territoire assujetti aux contraintes majeures peut "faire appel à la mesure des effets nocifs ou indésirables produits par une source de contraintes" (ex. : tout endroit à proximité d'une voie de circulation où l'intensité moyenne du bruit aux heures de pointe atteint X décibels).

Cet ajout concorde avec une modification du paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 5 ainsi qu'avec le paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 6 qui utilisent désormais le mot "règles" plutôt que le mot "normes" pour donner à la municipalité régionale de comté et à la communauté urbaine le pouvoir de prescrire les dispositions que devront respecter les règlements municipaux.

À titre d'exemple, un standard de performance applicable dans le cas de contraintes de nature anthropique reliées aux odeurs pourrait être formulé comme suit : "aucun usage résidentiel dans les parties du territoire où un niveau d'odeur excède X degrés (ou unités) d'odeur".

3.3 SUPERPOSITION À LA RÉGLEMENTATION PAR ZONE

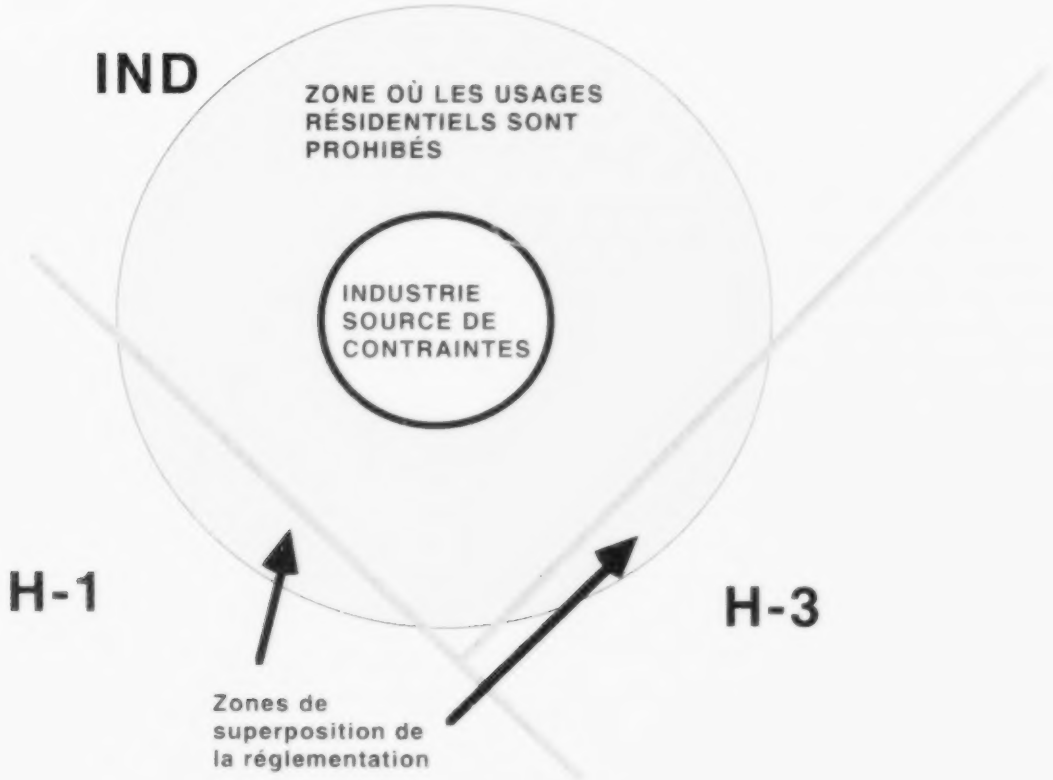
Rappelons que la réglementation en matière de contraintes de nature anthropique est définie sur une base territoriale autre que les zones du plan de zonage. Ces dispositions s'ajoutent donc à ces dernières, plutôt que de les remplacer.

Ainsi, on parlera de "superposition" des dispositions réglementaires aux zones du plan de zonage, parce que les deux approches réglementaires s'appliquent en même temps. Par conséquent, même si le règlement de zonage par zone permet des usages résidentiels dans des zones H-1 et H-3 (figure 10), la réglementation en fonction de la distance d'une source de contraintes de nature anthropique peut avoir pour effet de prohiber de tels usages dans la partie de ces zones où ces autres dispositions réglementaires s'ajoutent.

À titre d'exemple, la réglementation ou la prohibition peut empêcher la construction d'une résidence à l'intérieur d'une certaine distance d'une source de contraintes. Toutefois, d'autres usages et constructions peuvent continuer à être permis.

Enfin, soulignons qu'une telle prohibition ou réglementation particulière a préséance sur le zonage de base dans le cas où elle est plus contraignante.

Figure 10 Superposition des dispositions réglementaires



3.4 COMPLÉMENTARITÉ AVEC L'ARTICLE 124 DE LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Rappelons que la *Loi sur la qualité de l'environnement* et ses règlements prescrivent des processus et des normes qui visent essentiellement la "réduction à la source" des nuisances et des risques pour l'environnement, la santé et la sécurité publiques.

Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, en dépit des mesures réglementaires de prévention, bon nombre d'activités régies et autorisées par le ministère de l'Environnement et de la Faune présentent encore à la suite de leur implantation des risques pour la santé et la sécurité publiques ou sont sources de nuisances pour l'occupation du sol à proximité. Dans certains cas, des impacts négatifs résiduels demeurent.

Enfin, alors que la réglementation provinciale prévoit des normes minimales de distance pour que l'implantation de telles activités soit à une distance acceptable des autres activités et usages sensibles déjà implantés, sauf dans le cas prévu à l'article 79.15 de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, rien dans cette réglementation ne permet de maintenir le périmètre de protection initial, c'est-à-dire d'assurer le phénomène de réciprocité.

Pour leur part, les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les municipalités, sensibilisées à la protection de la santé et de la sécurité publiques et du bien-être général de leurs citoyens, utiliseront inévitablement les nouveaux pouvoirs qui leur permettent de déterminer, sur leur territoire, les sources de contraintes de nature anthropique.

Dans bien des cas, elles voudront régir l'utilisation du sol à proximité des activités dont l'implantation est régie par le ministère de l'Environnement et de la Faune.

D'ailleurs, le ministère de l'Environnement et de la Faune envisage indirectement cette pratique puisqu'il préconise la réciprocité des normes, c'est-à-dire de conserver les distances minimales après la localisation initiale de l'équipement ou de l'activité régi par la réglementation provinciale.

Cependant, rappelons que la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit à l'article 124 que tout règlement adopté en vertu de cette loi prévaut sur tout règlement municipal portant sur un même objet, à moins, bien entendu, que le règlement municipal ne soit approuvé au préalable par le ministre de l'Environnement et de la Faune qui, dans ce cas, peut également déterminer dans quelle mesure le règlement municipal prévaut.

Pour savoir si un règlement municipal porte sur le même objet, il faut se demander s'il touche la même réalité. Pour la Cour d'appel qui a examiné cette question, l'objet du règlement se rattache à sa finalité. Par exemple, le *Règlement sur les déchets solides* du ministère de l'Environnement et de la

Faune prévoit que l'aire d'exploitation d'un lieu d'enfouissement sanitaire doit être située à plus de 200 mètres de toute habitation. Par conséquent, nous croyons qu'un règlement municipal qui imposerait par la suite une distance minimale entre toute habitation et un lieu d'enfouissement sanitaire "inférieure" à cette distance porterait sur le même objet et serait invalide (sans aucune valeur juridique) compte tenu de son effet potentiel sur l'application ultérieure du règlement du ministère, par exemple lors d'un agrandissement du lieu d'enfouissement. La municipalité a la possibilité de faire approuver au préalable un tel règlement par le ministre de l'Environnement.

Toutefois, un règlement municipal peut régir des usages qui ne sont pas visés par un règlement adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, par exemple des usages autres que résidentiels à l'intérieur du périmètre de 200 mètres d'un lieu d'enfouissement sanitaire.

La Cour d'appel exclut toute question de partage et de complémentarité à l'article 124 qui s'applique indépendamment de toute question de compatibilité entre les règlements municipal et provincial.

3.5 INCIDENCES JURIDIQUES ET FINANCIÈRES

Peu importe le palier décisionnel, il semble admis d'emblée que toute réglementation relative à l'utilisation du sol ait un impact substantiel sur la valeur marchande des propriétés touchées. Par exemple, une simple modification au règlement de zonage ayant pour effet de modifier l'utilisation éventuelle d'un immeuble peut augmenter ou diminuer sa valeur foncière.

Par conséquent, le fait de pouvoir régir ou prohiber tous les usages, constructions, ouvrages et opérations cadastrales (ou certains d'entre eux) à proximité d'une voie de circulation, d'un immeuble ou d'une activité reconnu comme étant une source de contraintes de nature anthropique pourra, dans certains cas, entraîner une perte considérable de la valeur foncière des propriétés touchées en raison du fait que:

- certaines utilisations du sol seront restreintes et même interdites à proximité de la source;

- certains usages, constructions, ouvrages et opérations cadastrales deviendront dérogatoires.

Cette perte de valeur peut constituer un inconvénient majeur dans le recours à l'utilisation de tels pouvoirs. Néanmoins, on peut se demander si cette perte de valeur reste inférieure aux coûts engendrés pour trouver des mesures de mitigation des contraintes subies par des utilisations du sol que l'on aurait autorisées à proximité d'une source de contraintes majeures. Se pose alors la question de déterminer si cette perte de valeur sera considérée comme une expropriation déguisée, une action "illégale", et si elle impliquera une compensation financière de la part des autorités concernées.

Il appert de la jurisprudence que la réglementation relative à l'utilisation du sol ne concède pas automatiquement un droit à l'indemnisation.

Lorsque le pouvoir de régir ou de prohiber est nettement établi par un texte de loi, ce qui est le cas ici, une décision des autorités chargées de la planification de l'aménagement du territoire n'est pas illégale du seul fait qu'elle touche ou diminue l'utilisation potentielle et les profits que l'on peut espérer tirer d'une propriété. Le droit de propriété n'est pas absolu et le législateur, en l'occurrence ici l'autorité locale ou régionale, peut le restreindre pour une raison d'intérêt général. La diminution de valeur qui en résultera ne pourra être considérée comme une expropriation déguisée et n'emportera donc aucune indemnité.

Ajoutons que la *charte canadienne des droits et libertés* ne protège pas les droits économiques et de propriété. De même, la *charte québécoise des droits et libertés* prévoit qu'une loi peut faire obstacle "à la jouissance paisible et à la libre disposition des biens". C'est ce que confirme Lorne Giroux dans son ouvrage *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec*, lorsqu'il écrit "qu'il faut donc reconnaître qu'une corporation municipale, dans l'exercice du pouvoir de zoner, n'est pas tenue de suivre les usages que la loi du marché assignerait normalement à une parcelle donnée en l'absence de toute réglementation. Il faut donc aussi admettre qu'elle puisse ainsi confisquer sans indemnité une partie de la valeur économique de la propriété sans que les tribunaux n'interviennent".

D'ailleurs, ce n'est qu'exceptionnellement et dans des circonstances graves que les tribunaux peuvent intervenir et s'immiscer dans l'exercice des pouvoirs d'un conseil municipal, d'une municipalité régionale de comté ou d'une communauté urbaine.

Si les autorités sont de bonne foi, si la réglementation ou la prohibition édictée se légitime au nom d'une saine gestion, si celle-ci ne constitue pas un abus de pouvoir équivalant à une fraude, si les buts recherchés ne sont pas arbitraires, elles n'ont rien à craindre d'une intervention judiciaire et ce, même si ces derniers causent préjudice à quelqu'un en particulier.

Dans le cas des contraintes de nature anthropique, un cadre réglementaire qui ne s'appuierait pas sur des données scientifiques valables et reconnues pourrait apparaître comme arbitraire, déraisonnable et abusif. Les tribunaux pourraient alors remettre en question les mesures imposées.

En définitive, les autorités locales et régionales devront agir avec prudence lorsque viendra le moment d'adopter des mesures prescriptives pour réglementer ou prohiber tous les usages, constructions, ouvrages et opérations cadastrales ou certains d'entre eux, à proximité d'une source de contraintes de nature anthropique. Elles devront à tout prix éviter de prohiber au-delà de ce qui est nécessaire et raisonnable et toujours démontrer qu'il s'agit d'une question de sécurité et de santé publiques ou de bien-être général.

À cet égard, la valeur de l'expertise scientifique pour justifier le caractère raisonnable de toute réglementation ou prohibition adoptée en ce sens, revêt

une grande importance. L'expertise pourrait certainement constituer un instrument d'analyse à mettre en preuve devant un tribunal, puisqu'elle permettrait de démontrer le pourquoi de l'intervention.

Enfin, soulignons que les nouveaux pouvoirs en matière de détermination des contraintes de nature anthropique sont renforcés parce qu'ils vont dans le même sens que le "droit à la vie et à la sécurité" édicté par la *Charte canadienne des droits et libertés* (article 7) et la *Charte québécoise des droits et libertés* (article 1).

4. INTÉGRATION AU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

4.1 STRUCTURE DE PRÉSENTATION

Afin de rendre plus opérationnel et plus accessible le contenu s'appliquant à la détermination des sources de contraintes de nature anthropique à l'intérieur du schéma d'aménagement, il serait approprié d'en faire une présentation complète et structurée. Pour ce faire, il s'agit :

- de communiquer les données factuelles et les problématiques particulières (préoccupations, enjeux, circonstances, effets d'entraînement) qui permettront aux acteurs visés de mieux comprendre le pourquoi des choix retenus et des actions privilégiées pour chaque situation;

- d'inscrire cette préoccupation de façon formelle dans la formulation des orientations et objectifs d'aménagement, tout en faisant les liens nécessaires avec les grandes orientations en matière de développement économique et de gestion de l'environnement;

- de désigner l'emplacement des sources de contraintes majeures actuelles ou projetées;

- de décrire leur nature et leurs caractéristiques;

- de tenir compte de l'identification des sources de contraintes de nature anthropique lors de la détermination de certaines composantes majeures du schéma : les grandes affectations, les périmètres d'urbanisation, les équipements et infrastructures qui intéressent les citoyens et contribuables de plus d'une municipalité ou qui sont mis en place par le gouvernement;

- de spécifier dans le document complémentaire les règles minimales à faire respecter par les règlements municipaux, et ceci de l'une ou l'autre des façons suivantes :

  - en délimitant un ou plusieurs rayons de protection en fonction d'une norme, de X mètres autour des sources de contraintes identifiées;

  - en délimitant un ou plusieurs rayons de protection en fonction de standards de performance : par exemple, en mentionnant que les règlements municipaux ne devront pas autoriser des usages résidentiels dans les parties de territoire soumises à un climat sonore de plus de 55 dBA Leq (24 h), sauf si des mesures ou techniques préventives ou correctrices viennent réduire le niveau sonore extérieur sous le seuil des 55 dBA;

- de préciser dans le plan d'action qui accompagne le schéma d'aménagement les principaux paramètres des interventions retenues en vue de concrétiser les buts recherchés (ex. : actions menées à court et à moyen terme pour

réduire le plus possible à la source les contraintes identifiées), les coûts reliés à ces actions, les échéanciers nécessaires, les partenaires impliqués et leur rôle respectif ainsi que les moyens privilégiés pour favoriser la coordination entre ceux-ci.

Rappelons que l'introduction de règles minimales dans le document complémentaire au schéma d'aménagement est obligatoire dans le cas où des voies de circulation sont considérées comme sources de contraintes majeures (ex. : un tronçon achalandé d'autoroute où les pentes exigent des changements de vitesse fréquents entraînant des niveaux de bruits majeurs pour l'occupation du sol à proximité), et facultative lorsqu'on a identifié d'autres immeubles ou activités en tant que tels.

Source de contraintes	Identification au schéma	Instauration de règles minimales
Voies de circulation	Obligatoire	Obligatoire
Immeubles ou activités humaines	Facultative	Facultative

4.2 FORMULATION

L'énoncé d'une source de contraintes de nature anthropique à l'intérieur du schéma doit désigner l'immeuble, l'activité ou la voie de circulation concerné et en spécifier la nature et les caractéristiques. Le support privilégié pour désigner les sources de contraintes de nature anthropique ainsi que les parties de territoire assujetties, aurait avantage à être un document de référence spatiale, notamment une carte ou une photographie aérienne.

Cependant, contrairement à la détermination des zones soumises à des contraintes naturelles (inondation, glissement de terrain), il n'est pas absolument nécessaire de délimiter sur une carte la ou les parties de territoire assujetties à ces contraintes majeures. En effet, la désignation peut se faire en fonction des règles minimales énoncées dans le document complémentaire. Si ces règles prennent la forme de normes relatives à la distance de la source, les divers rayons de protection qui en découlent pourront être représentés sur une carte.

En revanche, lorsque le territoire assujetti est défini en fonction de standards de performance, une délimitation sur un plan ne peut qu'être indicative puisque les distances des divers rayons de protection autour de la source ne sont pas connus.

Enfin, la présentation des sources de contraintes de nature anthropique pourrait être colligée sous forme d'un tableau regroupant les principaux éléments relatifs à leur localisation, aux prescriptions réglementaires et aux diverses actions que

la municipalité régionale de comté ou la communauté urbaine entrevoit à leur égard. Ces éléments sont :

- le nom de l'immeuble, de l'activité, de la voie de circulation (ou du tronçon);
- le nom de la ou des municipalités concernées;
- la localisation et les caractéristiques de la source de contraintes;
- l'estimation de l'importance de la contrainte et du territoire assujetti : le niveau de contrainte en regard de l'expertise menée;
- les règles minimales édictées pour l'occupation du sol à proximité (ex. : distances d'éloignement, standards de performance);
- les volets associés au plan d'action (étapes de mise en oeuvre, partenaires associés, moyens de mise en oeuvre).

4.3 RÈGLE DE CONFORMITÉ

Quel que soit le type de délimitation retenu, l'objectif final demeure le même, soit le respect des règles minimales qui régissent l'occupation du sol à proximité de la source et leur transfert intégral dans les règlements d'urbanisme locaux.

À notre avis, les règles minimales de même que les limites des parties de territoire assujetties en fonction de ces dernières, telles qu'elles sont identifiées dans le schéma d'aménagement et le document complémentaire, devront être reprises par les règlements d'urbanisme locaux et correspondre en tout point au contenu du schéma. La conformité aux règles minimales revêt un caractère plus sévère et contraignant puisque, dans le cas de conformité à une norme, la réglementation locale doit reproduire ou respecter à la lettre telle norme établie au palier régional.

Cette adéquation entre les règlements d'urbanisme et le schéma d'aménagement, que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* assure par la règle de conformité, n'empêcherait pas les municipalités locales d'identifier d'autres sources de contraintes majeures sur leur territoire. Cependant, le pouvoir d'identifier les sources de contraintes majeures pour l'occupation du sol à proximité n'existe pas au plan d'urbanisme, et cette identification se fera plutôt par les dispositions des règlements de zonage et de lotissement.

Si une municipalité décide de son propre chef d'ajouter des dispositions à ses règlements de zonage et de lotissement afin de régir ou de prohiber les usages du sol, constructions, ouvrages et opérations cadastrales à proximité d'une source de contraintes de nature anthropique, elle devra alors soumettre le règlement de modification à l'approbation de l'ensemble des personnes habiles à voter des zones visées du plan de zonage par la superposition des nouvelles dispositions réglementaires.

4.4 CONTRÔLE INTÉRIMAIRE

Pendant le processus de modification et de révision du schéma d'aménagement, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit le recours possible au contrôle intérimaire. Le but est d'exercer un contrôle sur les nouvelles constructions, utilisations du sol, opérations cadastrales et les morcellements de lots faits par aliénation, qui risqueraient de compromettre sérieusement le processus d'aménagement en cours ainsi que la portée des nouvelles règles d'aménagement et d'urbanisme en voie d'être élaborées.

Un tel contrôle n'est pas applicable lorsqu'il s'agit d'une nouvelle construction, utilisation du sol, opération cadastrale ou d'un morcellement fait par aliénation :

- à des fins agricoles sur des terres en culture;
- aux fins d'implantation d'un service d'aqueduc ou d'égout dans une rue publique existante faite par la municipalité en exécution d'une ordonnance émise en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*;
- pour un réseau d'électricité, de gaz, de télécommunications ou de câblodistribution;
- dans le cas d'une opération cadastrale découlant d'une déclaration de copropriété faite en vertu de l'article 444b du Code civil ou d'une aliénation d'une partie de bâtiment requérant la partition du terrain sur lequel il est situé;
- dans le cas d'une opération cadastrale ou d'un morcellement fait pour permettre au gouvernement ou à l'un de ses ministères ou mandataires de construire une voie de circulation (art. 61, LAU).

Il s'agit là d'un pouvoir exceptionnel qui permet à la municipalité régionale de comté ou à la communauté urbaine de maintenir un "gel" sur l'aménagement et le développement de certaines parties ou de l'ensemble de son territoire pendant le temps de réflexion, de consultation et de concertation qui lui est nécessaire pour :

- préciser les grandes orientations d'aménagement relatives aux vocations majeures du territoire, à son organisation et à sa structuration;
- fixer les moyens à prendre afin de concrétiser les choix effectués.

Par conséquent, le contrôle intérimaire permet d'agir immédiatement dans l'aménagement et le développement du territoire afin d'empêcher l'amplification de certains problèmes. Cette mesure donne également le temps de dégager des orientations en fonction des connaissances nouvelles acquises et des consensus politiques dégagés.

Le maintien intégral ou partiel de ces interdictions pourrait être avantageux dans le cas où la détermination des sources potentielles de contraintes majeures (ex. :

l'estimation de la contrainte, l'évaluation de l'acceptabilité par la population) n'est pas encore scellée.

En effet, puisque le règlement de contrôle intérimaire édicte des normes d'urbanisme et d'aménagement essentiellement temporaires, la municipalité régionale de comté ou la communauté urbaine pourrait, de façon provisoire :

- identifier les sources potentielles de contraintes de nature anthropique sur son territoire;

- désigner un périmètre de protection;

- y interdire toute nouvelle construction, utilisation du sol, opération cadastrale et tout morcellement de lot fait par aliénation.

Et ce, jusqu'à ce qu'elle retienne une solution permanente pour régler les problèmes de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général engendrés par les sources de contraintes identifiées. Une telle réglementation ou prohibition est temporaire et serait valide en vertu de la décision de la Cour d'appel dans l'affaire Saint-Michel-Archange.

Par ailleurs, les normes ainsi édictées deviennent alors immédiatement opposables aux citoyens pourvu qu'elles soient énoncées dans des règles suffisamment précises pour que l'on puisse déterminer le sens véritable de la réglementation.

L'entrée en vigueur du règlement de contrôle intérimaire ne fait pas disparaître les règlements d'urbanisme locaux existants; les deux séries de normes s'appliquent simultanément ce qui fait qu'en pratique les règles les plus sévères sont retenues.

Enfin, la municipalité régionale de comté ou la communauté urbaine peut désormais abroger ce contrôle intérimaire en tout temps.

5. RÔLE ET UTILITÉ

La prise en considération des sources de contraintes de nature anthropique dans la démarche de planification du territoire et la réglementation d'urbanisme vise à minimiser les impacts négatifs de certaines activités humaines actuelles ou projetées sur les personnes et les biens, tout en maintenant la volonté d'en favoriser l'expansion et le développement.

L'approche proposée par les récentes modifications apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* devrait permettre, notamment, d'assurer la "réciprocité" dans les distances minimales de séparation entre certains usages ou constructions et de procurer ainsi une meilleure garantie de bien-être aux populations avoisinantes, sensibles au syndrome "pas dans ma cour".

Ces nouvelles mesures pourraient servir également à la protection de certains établissements d'élevage grâce à un meilleur contrôle de l'implantation d'autres usages (habitations, chalets, terrain de camping, terrain de golf) à proximité et favoriser ainsi leur plein droit d'exercer.

La protection de certains équipements, tels que les puits et les sources de captage d'eau souterraine pourrait également se faire en vertu des nouveaux pouvoirs en matière de contraintes de nature anthropique. Le contrôle de l'utilisation du sol autour de ces activités constitue un moyen important de protection. Dans ce cas, il s'agit d'impacts potentiellement négatifs des usages ou constructions à proximité d'une "source de contraintes" plutôt que de l'inverse. Cette problématique particulière s'inscrit toutefois dans un examen plus large de l'ensemble des mesures de protection de ces ressources et n'a pas fait l'objet de discussions dans le présent document.

Nombreuses sont les situations problématiques qui ont nécessité de la part des autorités interpellées des solutions adaptées et parfois très coûteuses pour assurer le bien-être, la santé et la sécurité de la collectivité (relocalisation d'industries, construction de murs anti-bruit près des autoroutes, expropriation d'immeubles, traitement de l'eau à la suite d'une contamination par des agents polluants). Ces interventions ont fait obstacle plus souvent qu'autrement au développement normal d'activités économiques, d'équipements ou d'infrastructures importantes pour la collectivité elle-même.

Une enquête conduite auprès de décideurs de l'agglomération lyonnaise en France a permis d'identifier l'importance de six phénomènes susceptibles d'inciter à prendre en considération les contraintes de nature anthropique afin de contrôler les "risques majeurs". Il s'agit des faits suivants :

- la possibilité d'un accident causant un très grand nombre de victimes;

- la possibilité qu'un accident entraîne une pollution des eaux;

- la possibilité d'une désorganisation de certaines fonctions urbaines du fait d'un accident;

- le fait qu'il soit nécessaire de traiter d'une situation d'urgence;

- la possibilité de voir des biens et des équipements endommagés;

- la crainte permanente de voir un accident majeur se réaliser.

Puisque les autorités locales et régionales représentent les citoyens et connaissent le mieux le territoire dans son fonctionnement quotidien il leur incombe, en tant que décideurs et gestionnaires, de définir avec les partenaires concernés l'intérêt général de leur territoire. Elles devront ainsi arbitrer entre développement urbain, la protection et la mise en valeur des milieux agricoles, le développement industriel et la sécurité publique, la santé publique et le bien-être général. Il leur faudra concilier "économie" et "protection de l'environnement".

En ce sens, le pouvoir de reconnaître certains immeubles et activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, est source de contraintes majeures sur le territoire devient "un atout de développement" supplémentaire qui devrait permettre aux autorités :

- de mieux prendre en considération, à l'intérieur du schéma d'aménagement toute la problématique reliée à la cohabitation de certains usages et constructions "projetés" sur le territoire; la plupart des problèmes reliés aux contraintes de nature anthropique pourraient être évités par une affectation et un zonage adéquat car ils résultent plus souvent qu'autrement de l'incompatibilité entre certaines activités humaines juxtaposées sur le territoire;

- de réparer certaines erreurs du passé en matière de planification;

- de réduire des atteintes à la sécurité, à la santé et au bien-être des individus en ramenant à une valeur acceptable les nuisances et le niveau de risque reliés à la présence de certains immeubles ou de l'exercice de certaines activités humaines;

- de reconnaître et favoriser le maintien et la continuité d'activités économiques essentielles pour la communauté;

- de concevoir des solutions et des améliorations adaptées à chaque situation problématique.

Les objectifs appuyant ces choix sont nombreux. Il s'agit :

- de mieux protéger les ressources existantes;

- d'éliminer les nuisances et les risques d'accidents reliés à l'implantation de certains immeubles;

- de favoriser le fonctionnement normal et l'agrandissement de certains équipements essentiels à la collectivité;

- de protéger les investissements publics et les retombées économiques rattachés à des projets d'envergure pour la communauté;

- de maintenir des conditions favorables à l'exercice et au développement des activités agricoles.

En définitive, toute intervention en cette matière devrait permettre aux autorités locales et régionales d'assurer sur leur territoire, un équilibre entre le développement socio-économique et la gestion de l'environnement. À cet égard, le contenu du schéma d'aménagement et des règlements d'urbanisme devra exprimer une vision d'ensemble du développement "durable" de la collectivité et faire valoir les perspectives de développement auprès de l'ensemble des acteurs qui s'intéressent aux retombées économiques tout autant qu'aux enjeux environnementaux.

ANNEXE 1

POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DES CONTRAINTES DE NATURE ANTHROPIQUE

Les modifications législatives apportées à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1) le 1er mai 1993 ont introduit de nouveaux pouvoirs habilitants concernant la détermination des contraintes de nature anthropique.

LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Article 5, premier alinéa, paragraphe 5°

Un schéma d'aménagement **doit**, à l'égard du territoire de la MRC :

déterminer, lorsqu'elles existent ou que leur mise en place est projetée, les voies de circulation dont la présence, actuelle ou projetée, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

Article 6, premier alinéa, paragraphe 4°

Un schéma d'aménagement peut, à l'égard du territoire de la MRC :

déterminer les immeubles, autres que les voies de circulation déterminées conformément au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 5, et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

LE DOCUMENT COMPLÉMENTAIRE

Le schéma d'aménagement **doit également** comprendre **un document complémentaire (article 5, deuxième alinéa, paragraphe 2°)** établissant des règles minimales qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à :

adopter, en raison de la présence actuelle ou projetée de toute voie de circulation déterminée au paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 5, des dispositions réglementaires en vertu du paragraphe 16.1° du deuxième alinéa de l'article 113 (zonage) ou du paragraphe 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115 (lotissement).

Le document complémentaire prévu au deuxième alinéa de l'article 5 **peut (article 6., deuxième alinéa, paragraphe 2°) :**

établir des règles minimales, outre celles établies conformément aux paragraphes 2° et 3° du deuxième alinéa de l'article 5, qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à adopter des dispositions en vertu du paragraphe 16.1° du deuxième alinéa de l'article 113 ou du paragraphe 4.1° du deuxième alinéa de l'article 115 et à y prévoir des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire.

LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Article 113

Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants **(paragraphe 16.1°)** :

régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

Article 115

Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de lotissement pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement peut contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants **(paragraphe 4.1°)** :

régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général.

Enfin, il appert du dernier alinéa des articles 113 et 115 que pour l'application des paragraphes 16.1° et 4.1°, les règlements de zonage et de lotissement peuvent, de façon particulière, diviser le territoire de la municipalité, établir des catégories d'usages, de constructions, d'ouvrages ou d'opérations cadastrales à prohiber ou à régir et établir des catégories d'immeubles, d'activités ou d'autres facteurs justifiant une telle prohibition ou réglementation. Ils peuvent alors décréter des prohibitions et des règles qui varient selon les parties de territoire, selon les premières catégories, selon les secondes catégories ou selon toute combinaison de plusieurs de ces critères de distinction. Les règlements peuvent, aux fins de permettre la détermination du territoire où s'applique une prohibition ou une règle à proximité d'une source de contraintes, faire appel à la mesure du degré des effets nocifs ou indésirables produits par la source.

ANNEXE 2

POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES NUISANCES ET DES MATIÈRES DANGEREUSES

L'article 410 de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) accorde un pouvoir général de faire un règlement pour assurer la salubrité, le bien-être général et l'amélioration de la municipalité.

L'article 490 du *Code municipal* (CM) accorde, pour sa part, un pouvoir général de faire un règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général sur le territoire de la municipalité.

Un pouvoir d'inspection permettant d'assurer le respect des règlements municipaux est accordé par les articles 411 LCV et 492 CM.

En plus de ce pouvoir général, la municipalité se voit accorder le pouvoir de faire des règlements notamment sur les sujets suivants (cette liste n'est pas exhaustive) :

- Définition de ce qui constitue une nuisance et suppression de celle-ci (notamment le bruit); 463 LCV et 546 CM.

- Emmagasinage et usage de poudres, pois secs, résine, pétrole, benzine, naphte, gazoline, térébenthine, fulmicoton, nitroglycérine, ainsi que d'autres matières combustibles, explosives, corrosives, toxiques, radioactives ou autrement dangereuses pour la santé ou la sécurité publiques; 412-32° LCV et 555-7.1° CM. NOTE: le règlement adopté par la municipalité à l'égard des matières corrosives, toxiques ou radioactives requiert l'approbation du ministre de l'Environnement.

- Dépôt des cendres, du papier, des déchets, des immondices, des ordures, des détritus et autres matières ou obstructions nuisibles dans les rues, allées, cours, terrains publics, places publiques, eau ou cours d'eau municipaux; 413-12° LCV.

- Établissement des parcs à bestiaux, fabriques de conserves, usines pour faire fondre le suif, chandelleries, entrepôts de peaux crues, usines pour faire brûler ou bouillir les eaux, fabriques de colle, et généralement toutes industries où l'on traite les matières animales, ainsi que les usines à gaz, savonneries, teintureries, tanneries, manufactures de saucisses et autres industries insalubres; 413-15° et 15.1° LCV et 546-4° CM.

- Exercice d'industries nuisibles ou insalubres et construction ou occupation d'édifices nuisibles; 413-17° LCV. NOTE: le pouvoir accordé à la municipalité à l'article 413-17 LCV est limité à l'autorisation ou à la confirmation de l'endroit lorsqu'il s'agit de fabriques de pulpes et de papier.

- Ramassage et enlèvement des cendres, eaux sales, immondices, déchets, détritus, fumier, animaux morts, matières fécales et autres matières malsaines ou nuisibles; 413-10° LCV et 547 CM.

- Présence de véhicules automobiles hors d'état de fonctionnement, de branches, broussailles, mauvaises herbes, ferraille, déchets, détritus, papiers, bouteilles vides ou substances nauséabondes; 463-2° LCV et 546-2° CM.

- Broussailles et autres matières ou substances pouvant communiquer le feu aux propriétés voisines; 412-38° LCV et 546-2° CM.

- Entreposage du bois de chauffage et autres matières combustibles; 412-30° LCV et 555-7° CM.

- Nettoyage de toute savonnerie, chandellerie, porcherie et de tout autre établissement ou endroit insalubre ou nuisible; 413-18° LCV.

- État des lieux où sont gardés des animaux et distances entre ces endroits et les habitations; 413-19° LCV.

- Salubrité des maisons; 413-8° LCV et 494 CM.

- Conservation de la chaux vive et des cendres; 412-37° LCV et 633-9° CM.

- Vidange des fosses septiques; 413-11.1° LCV et 550 CM.

- Entretien des fossés; 552 CM.

Le recours en vertu des articles 76 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* autorise également toute municipalité à faire effectuer toute enquête par ses officiers pour rechercher dans un immeuble des nuisances ou des causes d'insalubrité (ex. : état sérieux d'insalubrité d'un immeuble ou détérioration au point de devenir inhabitable ou irréparable et qui constitue une menace pour la santé ou la sécurité des personnes). Le cas échéant (ex. : une ordonnance de la Cour supérieure), cet article permet à la municipalité de faire procéder à l'assainissement nécessaire en la matière prévue aux articles 80 à 83 de la Loi. La municipalité doit procéder à une telle enquête s'il y a une plainte de déposer par un citoyen.

Par ailleurs, toute municipalité a le devoir d'exécuter et de faire exécuter tout règlement du gouvernement adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui édicte que ce règlement ou certains de ses articles sont appliqués par la municipalité (article 86 de la LQE).

La municipalité détient le pouvoir de poursuivre toute personne émettant, déposant, dégageant ou rejetant, ou encore permettant l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement, ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement, ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être, au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter atteinte autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens, si la contravention a lieu dans la municipalité (articles 19.3 et 20 de la LQE).

Enfin, toute municipalité peut faire ou abroger des règlements pour prescrire des amendes aux personnes qui créent ou laissent subsister des nuisances (463-1° et 369 LCV et 546-1° et 455 CM).

BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBLÉE NATIONALE. *La procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement, pourquoi? comment?*, Commission de l'aménagement et des équipements, Secrétariat des commissions, Québec, mai 1991.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT. *L'agrandissement du lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Tite-des-Caps à Saint-Joachim : vers une solution écologique équitable*, Rapport d'enquête et d'audience publique, 1993.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT. *Projet SOLIGAZ : approvisionnement et entreposage souterrain de liquides de gaz naturel à Varennes*, Rapport d'enquête et d'audience publique, 1991.

BERTHIAUME, Nicole. *Profil sur l'environnement physique, Bilan de la santé pour l'Abitibi-Témiscamingue*, CRSSS-08, 1988.

COPLEM (Comité permanent de liaison Environnement-Municipalités). *Portrait des compétences actuelles et des fonctions exercées en matière d'environnement*, juin 1992.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. *Règlement relatif à l'assainissement de l'air (Règlement 90)*.

DÉPARTEMENT DE SANTÉ COMMUNAUTAIRE HOPITAL DE L'ENFANT-JÉSUS. *Mémoire sur l'agrandissement du site d'enfouissement sanitaire de Saint-Tite-des-Caps à Saint-Joachim*, Présenté au Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement, mars 1993.

GABOR, Thomas et Carlo PELANDA. *Évaluation du degré de vulnérabilité aux catastrophes chimiques : l'inventaire des facteurs de la vulnérabilité d'une collectivité aux dangers chimiques*, *Revue plans d'urgence*, juillet/septembre 1983, pages 9 à 17.

GIROUX, Lorne. *Problèmes de localisation des sites d'enfouissement sanitaire. Développements récents en droit de l'environnement*, 1992, pages 227 à 259.

GRATTON, Luc. *Certains pouvoirs des municipalités en matière d'environnement et de développement. Développements récents en matière de droit municipal*, 1991, pages 49 à 80.

HUBERT, Philippe et Philippe BLANCHER . *Risque industriel et territoire urbain. Orientations pour une meilleure prise en compte du risque industriel majeur dans la planification et l'aménagement urbain*, ministère de l'Environnement/Groupe perspective, France, janvier 1993.

LALANDE, Eddy et Dali A. BHANDARI c. Le Procureur général du Québec, la Communauté urbaine de Montréal et Ville de Pierrefonds, 500-05-013446-891, 500-05-001080-900, jugement rendu le 16 avril 1991.

LANGLOIS, Denis. *Le bruit et la fureur : les réglementations municipale et provinciale en matière de bruit. Développements récents en matière de droit municipal*, 1992, pages 163 à 190.

LEDUC, Pierre, Anne Marie Lamothe et René Vincent. *Un bilan de la qualité de l'air au Québec*. Ministère de l'Environnement du Québec, Direction de l'assainissement de l'air, novembre 1988.

LEDUC, Richard. *Guide pour l'utilisation de modèles de dispersion* (version préliminaire). Ministère de l'Environnement, Direction de l'expertise scientifique.

MAJOR INDUSTRIAL ACCIDENT COUNCIL OF CANADA. *Risk Assessment Guidelines for Municipalities and Industry: An Initial Screening Tool*, 1993.

MAJOR INDUSTRIAL ACCIDENT COUNCIL OF CANADA. *Dangerous Susbtances Risk Assessment for Small Municipalities and Industry: a Mini-guide*, October 1993.

MAJOR INDUSTRIAL ACCIDENT COUNCIL OF CANADA. *Guidelines for Risk Assessment and Land Use Planning*, October 1993.

MERCIER, Joel. *Les pouvoirs des municipalités face aux immeubles contaminés*, Congrès du Barreau du Québec, 1990, pages 537 à 548.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE. *Problématique du bruit communautaire et élaboration d'une politique québécoise*, Direction de l'assainissement de l'air, février 1980.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *La recherche et le développement en santé environnementale au Québec : bilan et proposition*, version de consultation, mars 1989, 131 pages.

MUNICIPALITÉ DE SAINT-MICHEL ARCHANGE, la MRC des Jardins-de-Napierville, Michel Lemay et Yves Circe c. 2419-6388 Québec inc. et 2531-7132 Québec inc., 500-09-00511-880, 500-09-00512-888, jugement rendu le 5 mars 1992.

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE DESJARDINS. *Les contraintes à l'aménagement du territoire (naturelles, anthropiques et légales)*, août 1985.

NADON, Odette. *Certains aspects juridiques de l'analyse de risques en droit de l'environnement. Développements récents en droit de l'environnement*, 1992, pages 35 à 71.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE). *Accidents chimiques : principes directeurs pour la prévention, la préparation et l'intervention*, Monographie sur l'environnement no 51, 1992.

QUÉBEC. COMMISSION D'ENQUETE SUR LES DÉCHETS DANGEREUX. *Les déchets dangereux au Québec : une gestion environnementale*. Rapport présenté au Ministre de l'Environnement du Québec, septembre 1990, 491 pages.

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE GESTION DES DÉCHETS SUR L'ILE DE MONTRÉAL. *Projet de valorisation des déchets de la RIGDIM, étude d'impact sur l'environnement*, Octobre 1991.

ROY, Lucie-Andrée. *Connaissance de l'état de santé de la population*. Département de santé communautaire Sacré-Coeur de Montréal, Environnement, Collection, août 1989.

SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL. *Maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à haut risque*, Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'Environnement et de la Prévention des risques technologiques et naturels majeurs-DEPR, France, octobre 1990.

SCHWAB, Jim, *Industrial Performance Standards for a New Century*, American Planning Association, Planning Advisory Service Report Number 444, 1993.

VALLIERES, Jocelyn. *Protection de l'environnement: le pouvoir municipal en reconnaissance de nuisance (Articles 76 et suivants de la Loi sur la qualité de l'environnement). Revue du Barreau*, tome 52, no 1, janvier/mars, 1992, pages 53 à 84.

VALLIERES, Jocelyn. *Les municipalités et la protection de la qualité de l'environnement. Développements récents en droit de l'environnement*, 1991, pages 223 à 243.